UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

Les concessions d'endigage et de créments futurs Applications à la ville de Saint-Malo et à ses environs

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le

PAR

MARCEL DUBOIS

Membres du Jury :

RENNES
IMPRIMERIE COMMERCIALE DE L'OUEST-ÉCLAIR
38, Rue du Pré-Botté, 38

1939

Les concessions d'endigage et de créments futurs

Applications à la ville de Saint-Malo et à ses environs

UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

Les concessions d'endigage et de créments futurs Applications à la ville de Saint-Malo et à ses environs

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le

PAR

MARCEL DUBOIS

Membres du Jury :

RENNES
IMPRIMERIE COMMERCIALE DE L'OUEST-ÉCLAIR
38, Rue du Pré-Botté, 38

1939

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MEMOIRE DE MON PERE

A MA MERE

en témoignage de ma profonde affection.

A MES MAITRES

en témoignage de ma très vive reconnaissance.

AVANT-PROPOS

La mer a, de tous temps, servi les destinées de la ville de Saint-Malo. Pendant la première moitié du XVIII^e^ *siècle, la prospérité de la cité, si fière de sa devise : « Ni Bretonne, ni Française, Malouine suis » fut attribuée, en grande partie, au génie commercial de ses armateurs qui ont su faire flotter sous toutes les latitudes le pavillon corsaire : « bleu, traversé d'une croix blanche; au franc quartier, écarlate, portant l'hermine d'argent passante ». Non contents de découvrir le monde et de vivre du commerce de la mer et de la pêche à la morue qui, de nos jours encore, reste l'apanage des armateurs et des marins malouins, les habitants de la cité corsaire ont entrepris de vastes projets de conquête sur les rivages de la mer qui les environnaient. Ils ont su mener à bien le déssèchement de la petite « mer intérieure » située aux alentours de leur ville et ils ont contribué à donner au pays la physionomie que nous lui connaissons aujourd'hui. Comme le dit Monsieur* HERPIN *dans son* Histoire de la ville de Saint-Malo : « *...grâce aux efforts des afféagistes, les marais se transformaient en prairies et en champs de blé; au printemps, les vieilles digues se couronnaient de violettes et de primevères; les mouettes cédaient la place aux merles et aux fauvettes...* ».

Les concessions dont bénéficiaient les habitants de Saint-Malo leur étaient octroyées par des arrêts du

Conseil d'Etat du Roi; il faut attendre le 16 *septembre* 1807 *pour que paraisse une loi qui, de nos jours encore, est la seule à régir les concessions d'endigage et de créments futurs. Au* XIX^e^ *et même au* XX^e^ *siècle l'on trouve quelques applications pratiques de cette loi notamment dans la baie de Cancale et dans la baie de Saint-Malo.*

Cet ouvrage est spécialement consacré à l'analyse de la concession d'endigage et de créments futurs envisagée en tant que contrat d'ordre administratif. Cette concession possède un caractère propre; elle produit des effets spéciaux; elle est soumise à l'accomplissement de formalités très particulières et elle soulève des règles de compétence bien différenciées. Individualisée de la sorte, elle est susceptible d'être comparée avec les concessions du même genre qui peuvent se rencontrer sur le domaine maritime ou fluvial.

Nous nous sommes également efforcés, au cours de cet ouvrage, de faire revivre l'histoire des travaux de conquête sur la mer accomplis dans la région de Saint-Malo depuis le XVIII^e^ *siècle jusqu'à nos jours.*

Avant d'entreprendre les développements nécessités par le but que nous poursuivons, il convient de remercier ici tout spécialement Monsieur l'abbé DESCOTTES, *l'Administration des Ponts et Chaussées et Monsieur l'Archiviste de la ville de Saint-Malo qui, grâce aux précieux renseignements et documents fournis ont facilité grandement l'élaboration de ce travail.*

INTRODUCTION

L'Etat, de tous temps, a favorisé la mise en valeur de son domaine. Malgré les grands principes d'inaliénabilité te d'imprescriptibilité qui sont à la base de la domanialité publique, il existe un certain nombre de cas dans lesquels des particuliers peuvent invoquer de véritables droits à l'encontre du domaine public. Il en est ainsi lorsque des terrains leur ont été attribués par une décision judiciaire passée en force de chose jugée et rendue contre l'Etat; par des actes de concessions antérieurs à l'édit de Moulins de février 1566 ou antérieurs à l'année 1544 s'il s'agit de pêcheries; par un acte d'aliénation régulièrement consenti antérieurement à la réunion, dans un pays réuni à la France après cet édit; par une adjudication légalement consommée de biens nationaux et enfin par une concession faite en vertu de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 qui prévoit expressément la possibilité d'accorder à un particulier le droit d'endigage et de créments futurs (1).

L'octroi des concessions d'endigage et de créments futurs n'intéresse que certaines parties du domaine public maritime et fluvial; il est donc nécessaire, avant d'analyser ces concessions, de rappeler sommairement quelques notions d'ordre général concernant le domaine public dans son ensemble et dans ses dépendances maritimes et fluviales.

Section I

Notions générales sur le domaine public

Au cours de l'histoire, la notion de domaine public a fait l'objet de diverses interprétations. Il serait vain,

(1) **Crément : vient du latin *crementum* et signifie accroissement.**

ici, de vouloir en retracer la complexité; disons seulement qu'il en est resté deux conceptions : celle du domaine de la Couronne (2) sous l'ancien régime et celle du domaine public depuis le code civil, la transition entre les deux s'étant faite par ce que l'on a dénommé le domaine de la Nation durant la période intermédiaire (lois des 22 novembre-1er décembre 1790 et 10 juillet 1791). Bien qu'avant l'Edit de Moulins l'on trouve de nombreuses ordonnances et en particulier celle du 18 juillet 1318 de Philippe le Long proclamant la révocation de tous les dons faits par ses prédécesseurs depuis saint Louis, il faut attendre le mois de février 1566 pour que soit proclamé solennellement le principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine de la Couronne. Deux exceptions étaient faites par cet édit : l'une autorisait les apanages au profit des puînés mâles de la Maison de France; l'autre permettait l'engagement des domaines (3). Au même mois de février 1566 vint s'ajouter une troisième exception sous forme d'un nouvel édit ordonnant que « toutes terres, prés, paluds et marais vagues... seraient baillés et délivrés à perpétuité... » Sous cette dénomination de terres, prés, paluds et marais vagues étaient compris implicitement les lais et relais de la mer qui peuvent de nos jours être aliénés à des particuliers moyennant certaines conditions qui seront étudiées par la suite.

(2) Avant 1789, le domaine de la Couronne comprenait les biens appartenant à la nation personnifiée dans la personne du roi. Les domaines royaux et le domaine public y étaient confondus.

(3) Depuis 1566 jusqu'à l'arrêt du Conseil du 14 janvier 1781, qui est le dernier acte de l'ancienne législation sur la matière, Loyseau indique que tout le domaine de la France fut aliéné par voie d'engagement en moins de trente ans après cette ordonnance, malgré de nombreux édits de révocation, dont ceux de Louis XIII, en 1619 ; Louis XIV, en 1667 ; Louis XV, arrêt du Conseil du 21 mai 1719.

C'est le décret des 22 novembre-1er décembre 1790 qui a réglé le sort de ces domaines engagés. A partir de la révolution, la Nation devient propriétaire du domaine de la Couronne qui prendra alors l'appellation de domaine national. Le terme domaine de la Couronne ne concerne plus que les biens formant une liste civile sur laquelle d'ailleurs le Roi n'a qu'un simple droit de jouissance. Il ne peut plus être considéré comme propriétaire du domaine, celui-ci étant la propriété de la Nation. De ce fait, l'inaliénabilité n'avait plus aucune raison d'être et la loi pouvait ordonner l'aliénation d'un bien national à des particuliers sachant en tirer parti avec plus de fruit. Après le décret des 22 novembre-1er décembre 1790, il y a lieu de distinguer dans le domaine national le domaine public et le domaine de l'Etat ou domaine privé, distinction que s'est d'ailleurs approprié le code civil dans ses articles 538, 539, 540, 541.

Cependant, il semble vrai de dire que ce n'est pas la législation mais bien la doctrine qui a dégagé la distinction du domaine public et du domaine privé. L'on ne trouve pas dans les lois une théorie ni même une définition des divers domaines de l'Etat (4). Les termes domaine public et domaine privé étaient généralement

(4) Le code civil, comme la loi de 1790, est très mal rédigé. Les articles 538-539-541 classent dans le domaine public les lais et relais de la mer, les biens vacants et les fortifications déclassées qui, sans aucun doute, comme nous le verrons plus tard, surtout en ce qui concerne les lais et relais de la mer, font partie du domaine privé. L'explication de cette anomalie provient de ce que le droit nouveau appliquait à la Nation les théories construites avant la Révolution. De plus, le code civil ne se souciait guère des choses publiques, comme il résulte des paroles de Treilhard (exposé des motifs de la loi relative à la destruction des biens) : « Les biens compris dans cette dernière classe (susceptibles de propriété privée) sont les seuls dont le code doive s'occuper... ».

pris dans le sens que leur attribuaient les auteurs. De nos jours, la doctrine semble moins se soucier des arguments de texte et d'histoire si chers à Proudhon et à ses disciples (5). Elle s'attache de préférence aux principes juridiques qui ont servi à étayer les notions de critérium et de nature juridique du domaine public. Diverses thèses (6) se trouvent en présence pour essayer de résoudre les nombreuses controverses que ces notions soulèvent. Une première soutient que le domaine public comprend les portions de territoire affectées à l'usage du public et affirme que la notion de domanialité ne peut se concilier avec celle de propriété. La masse de biens contenue dans le domaine public était considérée en elle-même; il semblait que la nature l'ait destinée à l'usage de tous sans qu'il fût besoin de recourir à une affectation administrative. Elle n'était susceptible d'aucun droit de propriété, ce qui la rendait pratiquement indisponible. Cette conception du domaine public fut admise par les juristes du début du XIX^e^ siècle et reprise bien des fois par la suite (7).

Mais depuis, la notion de domaine public s'est modifiée et a évolué. Aux anciennes parties du domaine public (rivages de la mer, cours d'eau navigables ou flottables) affectées d'une façon naturelle à l'usage du public vont s'ajouter certaines parties du domaine qui ne pourront présenter une utilité que grâce à l'interven-

(5) PROUDHON : *Traité du domaine public.*

(6) Sur les divers systèmes en présence. Voir Gauthier, « Nos Bibliothèques ». Thèse de droit. Poitiers, 1902.

(7) PROUDHON : *op. cit.*, tome I, page 207.

DUCROCQ : *Cours de droit administratif.* Tome IV, n^os^ 1428 et suivants. « L'idée de domanialité publique est radicalement exclusive du droit de propriété. »

DE RECY : *Traité du domaine public.* Tome I, p. 209.

tion d'un service administratif (routes, chemins de fer, bâtiments publics). Il s'est élaboré une conception du « domaine public, conception fondée sur la pierre angulaire de l'affectation administrative ». Cette manière d'envisager la notion de domaine public est propre à M. Hauriou (8). Ce dernier voit donc le critérium de la domanialité publique fondé sur les deux conditions réunies de la propriété administrative et de l'affectation de la chose à une utilité publique.

Cette opinion n'a pas rallié tous les suffrages. Pour M. Jèze *un bien ne peut faire partie du domaine public* que s'il présente les deux caractères suivants : 1° il doit appartenir à l'administration; 2° il doit être affecté directement à un service public. Pour cet auteur c'est surtout la notion de service public qui joue le plus pour différencier un bien du domaine public d'un bien du domaine privé. Le bien faisant partie du domaine public doit être selon M. Jèze affecté directement à un service public, affecté à un service public essentiel et jouer dans le fonctionnement du service public le rôle prépondérant (9).

M. Alibert a des idées différentes sur la notion de domanialité publique. Voici ce qu'il écrit à ce sujet : « L'évolution (de la notion de domaine public) incline à restreindre la consistance du domaine public et à faire de ce domaine une propriété. Elle contredit par suite chacune des thèses en présence : la première dans sa négation de l'idée patrimoniale, la seconde dans l'exten-

(8) M. Hauriou : *Précis de droit administratif.* 12e édition 1933, pp. 780 et suivantes ; 4e édition 1938, pp. 390 et suivantes.
Rolland : *Petit précis Dalloz,* 1937 ; *Droit administratif,* p. 394.
(9) G. Jèze : *Eléments de droit public,* page 170.

sion indéfinie qu'elle donne aux dépendances du domaine public »» (10).

Pour M. ALIBERT, le critérium de la domanialité publique doit résulter de la jurisprudence élaborée par le Conseil d'Etat à l'occasion des détournements de pouvoir commis dans la gestion des propriétés publiques. Il prétend que cette jurisprudence établit une différence très nette entre le domaine public et le domaine privé : « ...elle décide que, pour la gestion du domaine privé, l'autorité ne peut pas sans excès de pouvoir, user, sans sanctions pénales, de son pouvoir de police, ce procédé étant réservé à l'administration du domaine public » (11). De cette idée, M. ALIBERT conclut que les limites du domaine public coincident avec celles du pouvoir de police. Le critérium de la domanialité résiderait donc dans : « l'usage correct ou incorrect du pouvoir de police ». En somme, reprenant sur ce point, les critiques formulées par M. HAURIOU, ce critérium laisse entière liberté au Conseil d'Etat qui pourra dresser, à son libre choix, la liste des dépendances du domaine public. Il est difficile d'admettre le critérium proposé par M. ALIBERT; d'ailleurs, à quel critérium s'arrêtera, à son tour, le Conseil d'Etat pour décider s'il est fait un usage correct ou incorrect du pouvoir de police ?

Le dernier état de la jurisprudence en ce qui concerne la notion de critérium de la domanialité publique se trouve dans un arrêt du Conseil d'Etat du 28 juin 1935 [(MARECAR), *Revue de droit public* 1935]. Voici quelles sont les conclusions de M. LATOURNERIE sur la

(10) Arrêt C. E. 7 décembre 1928. Compagnie des Tramways de Sète. — Sirey, 30-III-1. Note Alibert.

(11) CE., 4 août 1916 : Abbé Prud'hommeaux. — 14 juin 1929 : Demoiselle Rogier.

question : « La difficulté ne commence, dit-il, que quand il s'agit de fournir le critérium du domaine public, de définir les biens à ranger dans cette catégorie juridique.

« Il a été soutenu que le domaine public, à la réserve des immeubles qui y figurent par détermination de la loi, est constitué par des biens répugnant, par leur nature, à la propriété privée. On exige en outre que l'immeuble serve à l'usage du public ».

Montrant que les forteresses sont soustraites à cet usage tout en faisant partie du domaine public, il indique qu'il faut chercher ailleurs les éléments d'une définition du domaine. Il recommande le critérium d'affectation mais repousse l'affectation à l'usage du public ainsi que l'affectation à un « but d'utilité générale ». Pour lui : « ne sauraient faire partie du domaine public que les immeubles affectés à un service public ». On vérifiera si l'immeuble affecté au service public est tel que l'usage de cet immeuble, sa mise en œuvre, son emploi constitue l'objet même du service ou si cet immeuble est seulement l'un des moyens par lesquels le service accomplit sa mission. C'est seulement dans le premier cas que l'immeuble fait partie du domaine public.

Il semble que l'on puisse dire que la création d'un service public est faite dans un but d'utilité publique. Cette considération nous engage à préférer aux idées de M. Latournerie celles de M. Hauriou et à considérer le critérium de la domanialité publique comme fondé sur l'affectation à l'utilité publique comme le seul acceptable.

Cette affectation entraîne pour la domanialité publique deux conséquences importantes qui sont l'inalié-

nabilité et l'imprescriptibilité (12). Ces deux règles servent à différencier le domaine public du domaine privé dont la masse de biens, non affectée à l'utilité publique ne subit pas les effets de la domanialité publique attachés à l'affectation et est par suite aliénable et prescriptible.

Le domaine public, réparti entre les trois unités administratives du pays : l'Etat, le département et la commune, se compose donc de trois parties :

le domaine public de l'Etat,
le domaine public départemental,
le domaine public communal.

Le domaine public de l'Etat nous intéressera seul ici dans ses dépendances maritimes et fluviales sur lesquelles nous aurons l'occasion de rencontrer les concessions d'endigage et de créments futurs. Le domaine maritime se divisera en un domaine public naturel et artificiel et en un domaine privé.

Section II

Domaine maritime

Le domaine public maritime a été défini par Picard comme suit : « ....il comprend tout ce qui, soit par l'œuvre de la nature, soit par le fait du travail de l'homme est affecté à la navigation et à la pêche » (13).

(12) M. Hauriou : *op. cit.* 12e édition 1933, page 791. « Les dépendances du domaine public sont inaliénables et imprescritibles à raison de leur destination d'utilité publique tant que dure leur affectation. »

(13) Picard : *Traité des eaux.* Tome V, page 5.

Cette définition est en général admise par tous. Le code civil, dans son article 538 (14), cite comme dépendances de ce domaine : les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres et les rades. Cette énumération n'est pas complète et, de plus, mérite des rectifications comme nous le verrons plus loin, notamment en ce qui concerne les lais et relais de la mer.

Le domaine public maritime naturel

Il comprend : les rivages de la mer; les havres et rades et en plus les étangs salés pourvu qu'ils soient demeurés en communication directe et naturelle avec la mer.

Dès le droit romain, les rivages de la mer appartiennent au domaine public : « Littora in quæ populus Romanus imperium habet, populi romani esse arbitror » cette idée a été reprise par l'Ordonnance sur la Marine d'août 1681, par l'Edit de février 1770, par l'art. 1 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 et par l'article 538 du code civil. L'Ordonnance d'août 1681 a défini comme suit le rivage de la mer : « Sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ». Livre IV, titre 7, art. 1er. Il n'y a pas à tenir compte du sens spécial du mot grève. Tout terrain couvert par le flot (rochers, falaises) fait partie du rivage (15).

(14) Code civil, art. 538 : « ...les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades et, en général, toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public. »

(15) De Recy : *Traité du domaine public*, t. I, n° 251. — Cassation, 11 mars 1868. S. 68-I-156 ; D. 83-I-169.

L'application de cette ordonnance a soulevé de nombreuses difficultés concernant uniquement d'ailleurs les côtes de France bordant l'Océan Atlantique et la Manche car l'on sait qu'en Mer Méditerranée les marées sont presque insensibles et qu'il y est fait application de la règle romaine substituant au plus grand flot de mars le plus grand flot d'hiver (16).

Une question importante par la controverse qu'elle suscite et par les principes qu'elle met en jeu est celle de la délimitation des rivages de la mer et des recours dont celle-ci est susceptible. Il est nécessaire d'en parler ici. Deux questions se posent : Comment se déterminent les rivages de la mer ? par qui les limites sont-elles constatées ? Nous y répondrons successivement. L'état de la jurisprudence la plus récente sur la première question semble être contenu dans une note sous un arrêt du Conseil d'Etat en date du 17 octobre 1934 et qui indique que : « Les rivages de la mer appartiennent au domaine public jusqu'à la limite atteinte par le plus grand flot de mars aux termes de l'art. I[er], titre VII, livre IV de l'ordonnance d'août 1681. Cet article constitue encore aujourd'hui le seul texte établissant une règle à cet égard (17). Il ne faut d'ailleurs pas confondre le plus grand flot de mars avec un flot exceptionnel de tempête (18). Cet arrêt faisant suite à un autre arrêt de la Cour de Rennes du 13 juin 1932 que nous reproduisons en note (19) indique donc bien quelle est la

(16) Institutes, livre II, titre I, § 3 : « *Est autem littus maris quaternus hibernus fluctus extenditur.* »

(17) *Gazette du Palais*, 1934-2-924.

(18) Voir Dalloz : *Répertoire pratique-Eaux*, n° 28. Instruction du Ministère de la Marine 1884-20 nov. § 9.

(19) *Gazette du Palais*, 1932-2-488. Recueil Rennes 1932-663. : « Le rivage de la mer, c'est essentiellement ses frontières le long des

position de la jurisprudence sur la question des limites des rivages de la mer. C'est d'après ces données techniques que doit être opérée la fixation des limites des rivages de la mer. Une fois établies celles-ci doivent être constatées. Elles le sont par un décret de délimitation pris par le chef de l'Etat statuant en Conseil d'Etat comme l'indique l'art. 2 du décret-loi du 21 février 1852 (20).

Quelle est la portée exacte de ce décret de délimitation ? L'administration agit-elle discrétionnairement lorsqu'elle fixe les limites du rivage où se borne-t-elle à constater ce qu'elles sont en raison des événements natu-

côtes, c'est-à-dire la ceinture continue que l'on peut suivre en longeant le littoral, ou à laquelle on peut accéder, au moins idéalement, car les abords peuvent n'être pas navigables en venant du large. Sa formule de l'ordonnance d'août 1681, aux termes de laquelle le rivage de la mer est déterminé par ce que couvre le plus grand flot de mars, est étrangère au tracé linéaire de la ceinture continue qui constitue le rivage de la mer et n'a pour objet que d'en déterminer la mesure en profondeur.

« Tout ce qui ne remplit pas la condition d'accessibilité ci-dessus indiquée est, par ce fait, soustrait à la possibilité de la jouissance commune, critérium de domanialité, d'où il résulte que ne peuvent être considérés comme rivages de la mer que les bras d'eau communiquant directement et immédiatement avec la mer.

« Considérant, qu'aux termes de l'ordonnance d'août 1681, le rivage de la mer est déterminé par ce que couvre le plus grand flot de mars. Mais considérant que cette formule précise une limite et n'est pas une définition ; qu'il serait en effet inexact de dire, comme trop absolu, que tout endroit où se font sentir le flux et le reflux appartient nécessairement au rivage de la mer... »

(Cette réserve se retrouvera plus tard dans l'étude de la délimitation des rivages de la mer à l'embouchure des fleuves.) [page 31].

(20) Décret-loi du 21 février 1852 : « Les limites de la mer sont déterminées par des décrets du Président de la République rendus sous forme de règlements d'administration publique, tous les droits des tiers réservés sur le rapport du Ministre des Travaux publics lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure des fleuves et sur le rapport du Ministre de la Marine lorsque cette délimitation aura lieu sur un autre point du littoral. »

rels qui peuvent s'y produire ? Le Conseil d'Etat avant 1860 optait pour la première solution et n'admettait aucun recours susceptible de modifier la limite fixée. Lorsque les riverains cependant justifiaient d'une atteinte à leurs droits, ils pouvaient recourir à l'autorité judiciaire pour se faire indemniser de la parcelle dont ils avaient été dépossédés. Après 1860, il y eut un revirement complet ; le Conseil d'Etat a estimé que le décret de délimitation a simplement une portée déclarative. Aussi admet-il le recours pour excès de pouvoir en faveur de l'individu injustement frustré par suite d'une mauvaise délimitation. Malgré cela, la Cour de cassation continua d'admettre l'action en indemnité portée devant les tribunaux civils. Elle a même été suivie en ce sens par le Tribunal des conflits dans deux de ses arrêts (Pàris Labrosse et Guillié) (21). Ce sont ces deux arrêts qui ont dégagé ce que l'on appelle le système des recours parallèles permettant à la partie lésée d'avoir deux voies de recours à sa disposition. Ce système a fait l'objet de vives controverses.

Il a été attaqué comme reposant sur une conception fausse du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires par M. Berthelemy reprenant les idées de M. Ducroq et de M. Picard sur la question (22). M. Berthelemy s'est montré hostile à ce système en invoquant le dilemne suivant : ou la délimitation est irrégulière et un particulier lésé peut la faire annuler,

(21) Tribunal des conflits, 11 janvier 1873. Paris-Labrosse : *Recueil* 1873, suppl., p. 27. — 1er mars 1873, Guillé : *Recueil* 1873, suppl., p. 82. [S. 74-II-61].

(22) H. Berthelemy : *Traité élémentaire de droit administratif*, 12e édit., pp. 552 et suiv. — Ducrocq : *Cours de droit administratif*, 6e édit., tome II, p. 151. — Picard : Traité des Eaux, T. III, p. 78. — Voir également Bernard, op. cit., pp. 10 et suivantes.

ou elle est régulière et la dépossession provient, non du décret, mais des événements naturels constatés par lui. Cette solution défendue avec beaucoup d'exactitude a été critiquée par M. Hauriou dans des raisonnements dont l'étude dépasserait le cadre de cette introduction (23). Il opte pour le système jurisprudentiel actuel auquel d'ailleurs il semble préférable de se rallier en raison du double avantage de sécurité et de commodité qu'il présente pour les particuliers.

La seconde dépendance du domaine maritime naturel se compose des havres et des rades. Malgré l'opinion courante, en vertu de laquelle les eaux territoriales ne font pas partie du domaine public, une dérogation est faite par l'article 538 du code civil en ce qui concerne les havres et les rades. « Un havre est un petit port naturel susceptible de recevoir et d'abriter des navires sans avoir été transformé par la main de l'homme. » [Picard, tome V, page 206].

En ce qui concerne les rades, ce sont des portions de mer abritées du large par la disposition naturelle des côtes ou par des ouvrages artificiels se rattachant au système d'un port dont elles complètent l'utilisation et dont elles dépendent. Il ne faut pas les confondre avec les mouillages au large où les navires peuvent stationner en sécurité mais qui restent soumis aux règles de police des eaux territoriales.

L'énumération du code civil est incomplète; elle ne mentionne pas les étangs salés qui sans aucun doute font partie du domaine public maritime naturel. Ces étangs sont des parties de mer isolées du large par un cordon littoral composé en majeure partie de sables et

(23) M. Hauriou, *op. cit.* 1933, page 839 (note).

présentant en plusieurs endroits une discontinuité permettant à la mer de pénétrer à l'intérieur de ces étangs. Ces discontinuités s'appellent des *graus* sur le littoral méditerranéen (24). Pour y appliquer les notions de domanialité publique on s'est heurté à des difficultés surtout en l'absence de textes régissant la question. Divers arrêts de la Cour de cassation, dont un en 1864, étaient venus se rallier aux idées du Procureur général Dupin et dire : « Les étangs salés font partie intégrante de la mer.... leurs rivages.... font partie du domaine public.... sans pouvoir être aliénés » (25). Certains propriétaires s'alarmèrent et l'Administration de la Marine trancha la question en assignant aux particuliers qui se prétendaient propriétaires d'étangs salés un délai pour produire leurs titres, passé lequel ils seraient déchus. Les droits d'un grand nombre de propriétaires furent reconnus par les décisions du Ministre de la Marine qui ne retinrent que quatorze étangs pour le domaine (Picard. *Traité des eaux*, tome V, page 155).

Le domaine public maritime artificiel

Il comprend les ports et leurs dépendances, les phares et balises.

On appelle port : « un endroit disposé par la nature

(24) Aucoc : « *Les étangs salés des bords de la Méditerranée et leur condition légale.* » — 1882 — Compte rendu des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, par Ch. Vergé. Tome II, p. 773. — Sur l'origine et le mode de formation de ces étangs, voir Picard : *Traité des Eaux.* Tome V, pp. 145 à 149.

(25) C. C. req. 22 nov. 1864. Gilles contre commune de Mauguio.

(26) Décisions rendues par le Ministre de la Marine, le 30 juillet 1864, 1er avril et 30 décembre 1865. La loi du 24 décembre 1896 a régularisé la procédure. Son article premier vise : « les étangs ou canaux salés compris dans le domaine public maritime. »

et généralement amélioré ou transformé par l'art de l'ingénieur dans lequel les bâtiments de mer viennent aborder, soit pour y opérer l'embarquement ou le débarquement des passagers et des marchandises soit pour s'y abriter et s'y réparer ». [Picard, *op. cit.*, tome V, p. 196].

La domanialité publique des ports est reconnue par l'article 538 du code civil. Elle a été reprise par la loi du 12 juin 1920 sur les ports autonomes art. 1er, § 3. « Le port et ses dépendances continuent à faire partie du domaine public. » (27).

Comme complément des ports, nous trouvons dans

(27) Sur le régime des ports en France. Voir notamment Erhard. Mémoire déposé à la Faculté de Droit de Rennes à la suite du concours de doctorat de 1933 : « Les ports autonomes ».

Pagès : « Le régime administratif des ports de commerce en France ». Thèse droit, Paris 1938.

Si le port et ses dépendances font partie du domaine public il n'en est pas de même de la mer territoriale ni de la haute mer qui l'avoisinent.

En ce qui concerne la mer territoriale l'on peut dire que les Etats ont été conduits à exercer un certain droit de souveraineté sur les eaux voisines de leur littoral pour des motifs de sécurité et de haute police. Ce droit n'est : « ...qu'un droit d'empire et non de propriété, un pouvoir de législation, de surveillance, de juridiction ». Ce sont les paroles du rapporteur de la Commission instituée en 1849 pour l'examen d'un projet de loi sur la pêche maritime côtière publié en annexe du décret du 4 juillet 1853. [Paris 1880. Imprimerie Nationale, page 16]. — Voir également Bernard : « De l'utilisation du domaine public maritime ». Thèse de droit . Paris 1930, page 3. Les Etats ont le droit d'édicter des prescriptions sur la mer territoriale, mais elles n'impliquent pas un droit de domanialité. [C. E. 24 mai 1935. D. H. 1935, page 417. S. 1936. III. 1. Note de M. Rousseau].

- Quant à la haute mer, depuis la célèbre controverse survenue entre Selden et Grotius [Voir Gidel. Le droit international public de la mer. Paris. Librairie Sirey, 1934. Tomes I, II, III], et qui vit triompher les idées de ce dernier, elle est devenue « *res nullius* » et, par suite, incapable de faire partie du domaine public d'un Etat. D'ailleurs, la prétention à la possession de la haute mer est depuis longtemps chose vaine, car aucun Etat ne serait assez puissant pour en interdire l'accès.

le domaine maritime artificiel des phares, fanaux, amers balises, bouées et autres ouvrages du même genre. [Pour l'énumération plus complète de ces ouvrages voir PICARD, *op. cit.*, page 197; M. HAURIOU, *op. cit.*, 12e édition 1933, page 813, note 56] qui, n'ayant pour but que de faciliter le service de la navigation maritime font partie du domaine public. Telle est dans ses grandes lignes la composition du domaine public maritime; il existe également un domaine privé maritime qui nous intéresse tout particulièrement.

Le domaine privé maritime

L'article 538 du code civil énumère comme dépendances du domaine public maritime les lais et relais de la mer. « Les lais de la mer sont des dépôts marins formés sur le littoral et émergeant au-dessus du grand flot qui détermine la limite du rivage; les relais sont des portions de rivage que la mer abandonne et ne couvre plus au moment du grand flot » [PICARD, *op. cit.*, tome V, page 59]. Ils étaient considérés dans l'ancien droit comme appartenant au petit domaine aliénable et prescriptible (28). Le code civil semble avoir fait une erreur en les rangeant dans le domaine public. Il voulait sans doute entendre par là le domaine de l'Etat, c'est-à-dire le domaine privé de l'Etat auquel les particuliers n'ont aucun droit. C'est d'ailleurs ce qu'explique l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 : « Le Gouvernement concèdera, aux conditions qu'il aura réglées, les lais et relais de la mer... ». Comme le dit très justement M. HAURIOU : « il n'est même pas besoin de désaffectation ni de délimitation pour que les lais et relais

(28) Voir *supra*, page 14.

de la mer tombent dans le domaine privé; ils sont désaffectés par le mouvement même de la mer » (29).

Les lais et relais de la mer font donc partie du domaine privé de l'Etat (30). Ils seront souvent concédés ou plus exactement aliénés. C'est en vue d'aider les particuliers à en tirer parti aux mieux de leurs intérêts et de ceux de l'Etat, que l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 est venue permettre l'utilisation du domaine privé maritime sous forme d'aliénation de lais et de relais de la mer et du domaine public maritime sous forme de concessions d'endigage et de créments futurs.

Section III

Domaine fluvial

Comme le domaine maritime, le domaine fluvial

(29) M. Hauriou : *Précis de droit administratif*, 12e édition, p. 812, note 52.

D'ailleurs, le décret de délimitation constate les limites naturelles du rivage ; il ne les fixe pas. Il se trouve donc inapplicable le jour où la mer modifie ces limites.

(30) « Ceci prouve que le fondement de la distinction entre domaine public et privé se trouve dans l'affectation de la chose à l'utilité commune. »

M. Hauriou : *op. cit.*, page 802, note 33.

Aux colonies, les rivages de la mer font partie du domaine public, non seulement jusqu'à la limite des plus hautes marées, mais encore en englobant une zone de largeur variable mesurée à partir de cette limite que l'on appelle : « les cinquante pas du roi. ». Une seule exception cependant doit être faite en ce qui concerne la colonie de Saint-Pierre et Miquelon, où le régime des grèves est organisé selon un système incompatible avec celui des « cinquante pas du roi » ou cinquante pas géométriques. Il résulte de divers textes : [Dareste : *Traité de droit colonial*. Tome II], et en particulier de l'article 5 d'un décret du 27 février 1927, que, dans cette colonie, les lais et relais de la mer font seuls partie du domaine public, au contraire de ce qui se passe dans la Métropole et dans les autres Colonies.

peut se diviser en un domaine public fluvial qui pourra être naturel ou artificiel et en un domaine privé fluvial.

Le domaine public fluvial naturel

Il convient d'y faire rentrer en premier lieu, les fleuves et rivières navigables ou flottables (article 538 C. c.). Le fleuve fait partie du domaine public dans son ensemble d'eau courante et de lit. Comme en ce qui concerne le domaine maritime, les questions de délimitation ont ici un grande importance pratique. La délimitation des rives est faites par un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées après enquête ordonnée par le préfet et après approbation du Ministre des Travaux publics (Décret du 1er octobre 1926, article 3). L'article 36 de la loi du 8 avril 1898 est venue préciser que le lit est tout le terrain couvert par les eaux les plus élevés dans leur cours habituel et sans débordement. La portée de l'acte de délimitation soulève les mêmes difficultés que nous avons rencontrées à propos des rivages de la mer; il convient de les résoudre d'une façon identique.

Une controverse cependant existe sur le point de savoir où s'arrête le rivage de la mer à l'embouchure des fleuves pour faire place à la rive du fleuve (31). L'intérêt pratique de la question concerne les alluvions; en effet, les riverains des rivages de la mer n'en profitent pas au contraire des riverains des fleuves. Diverses opinions ont été successivement soutenues (32). Une pre-

(31) Aucoc : « *De la délimitation du rivage de la mer à l'embouchure des fleuves* ». Annales de l'Ecole Libre des Sciences politiques, 1887.

(32) Répertoire de droit administratif. Béquet. Domaine, pp. 190 et suivantes.

mière prétend que le domaine maritime s'étend jusqu'au point où les eaux de la mer remontent dans les fleuves et les rivières; une autre prétend que l'on doit tenir compte uniquement du degré de salure des eaux. La Cour de cassation dans deux arrêts du 23 juin 1830 et du 22 juillet 1841 et surtout dans celui du 28 juillet 1869 déclare que les limites de la mer s'arrêtent là où les falaises et les grèves sont interrompues par les rives du fleuve. La solution la meilleure semble être celle adoptée par le Conseil d'Etat qui a admis un système complexe dans lequel on tient compte en les combinant des éléments suivants : la configuration physique des lieux, le parallélisme des rives, le degré de salure de l'eau et la nature des atterrissements. [C. E. 10 mars 1882. Baie de la Seine. R. p. 245. Avis C. E. 26 juin 1884].

En second lieu, entrent dans le domaine public fluvial naturel certains cours d'eau qui, tout en ayant été rayés de la liste des cours d'eau navigables ou flottables par le décret du 28 décembre 1926 dans le but de réduire certaines dépenses d'entretien, n'en demeurent pas moins maintenus dans le domaine public (33). Ce même

(33) En 1669, une ordonnance de Louis XIV organisa la police et la surveillance des fleuves et rivières, les classa en navigables et non navigables ni flottables. Les premières entraient dans le domaine public, les autres restaient propriété privée des seigneurs. La Révolution fit attribuer aux riverains la propriété des rivières non navigables ni flottables. La loi du 16 octobre 1919, sur la réglementation de l'utilisation de l'énergie hydraulique a maintenu cet état de droit sur la propriété des eaux. Par la dénomination générale de cours d'eau, la loi de 1919 entend les fleuves, rivières, torrents, ruisseaux, quelque soit leur classement, qu'ils aient le caractère d'eaux publiques et courantes ou qu'ils fassent partie du domaine public.

Sur la question de la navigabilité ou de la flottabilité, voir DALLOZ : *Répertoire pratique. Eaux,* n° 307 et suivants. — HAURIOU : *op. cit.,* 12e édition 1933, page 815. — PICARD : *Traité des eaux.* Tome III.

décret a énoncé une troisième classification concernant les cours d'eau non navigables ni flottables dont le lit appartient aux riverains. Ce système de classification tri-partite manque de cohésion et l'on peut souhaiter l'adoption pour le régime fluvial métropolitain du système déjà en vigueur aux colonies où tous les cours d'eau sans distinction font partie du domaine public fluvial.

Certains lacs et étangs navigables régulièrement classés font encore partie du domaine public fluvial naturel.

Le domaine public fluvial artificiel

Il englobe les canaux de navigation et leurs dépendances (francs-bords, chemin de halage, écluses, etc...), les ports, bassins et quais fluviaux, les digues et chaussées contre les fleuves, en un mot tout ce qui est édifié dans un but d'intérêt général pour la facilité et la sécurité de la navigation fluviale.

Le domaine privé fluvial de l'Etat

Il se compose des îles, ilôts et atterrissements non attenants à la rive qui se forment dans le lit des fleuves et rivières navigables ou flottables (code civil, art. 560). Ils sont aliénables et prescriptibles et peuvent, par le fait même, être l'objet de concessions au même titre que les lais et relais de la mer. Telles se trouvent être les dépendances du domaine fluvial.

Afin de ne pas allonger outre mesure les développements qui précèdent, nous les avons conduits volontairement sans trop nous attarder aux problèmes très complexes et très discutés soulevés par la notion de doma-

nialité publique. Il paraissait indispensable, dans ce préambule, de procéder à une énumération des dépendances essentielles du domaine maritime et fluvial sur lesquelles se rencontrent le plus souvent les concessions d'endigage et de créments futurs dont l'étude détaillée va faire l'objet des pages qui vont suivre.

Une première partie traitera des caractères spécifiques des concessions d'endigage et de créments futurs. L'étude de ces caractères et leur comparaison avec ceux que l'on rencontre dans les concessions de service public et de travaux publics servira à bien individualiser, *d'un point de vue général*, les concessions d'endigage et de créments futurs.

Cette individualisation sera complétée, *d'une façon plus spéciale* dans une seconde partie, par une comparaison entre les caractères des concessions d'endigage et de créments futurs et ceux qui sont propres aux autres modes d'occupation du domaine public maritime et fluvial.

Une dernière partie s'efforcera de montrer quelles applications pratiques il a été fait de concessions d'endigage et de créments futurs avant la loi du 16 septembre 1807 et après cette même loi en ce qui concerne la ville de Saint-Malo et ses environs proches.

PREMIÈRE PARTIE

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DES CONCESSIONS D'ENDIGAGE ET DE CRÉMENTS FUTURS

La nature et les travaux de l'Etat peuvent parfois soustraire certaines parties du lit d'un fleuve ou du rivage de la mer au domaine dont ils font partie et en changer ainsi le caractère. Parfois les particuliers, devançant le bon vouloir de l'Administration (1), peuvent eux-mêmes prendre l'initiative d'effectuer les travaux à leur compte moyennant l'octroi de concessions spéciales. Parmi celles-ci se rencontrent les concessions d'endigage et de créments futurs. Les premières intéressent plus spécialement les rivages de la mer alors que les secondes concernent de préférence les atterrissements fluviaux. L'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 prévoit expressément ces concessions (2).

« Le gouvernement concédera, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale ».

Les biens immobiliers indiqués dans ce texte peuvent se ranger en deux catégories ressortissant au domaine public et au domaine privé. La concession peut donc avoir pour objet soit des biens faisant partie du

(1) L'administration peut effectuer elle-même les travaux ; ce procédé est compliqué et coûteux — l'exemple de la baie d'Authie, en 1862 est à retenir — L'Etat a dû prendre à sa charge les réparations dispendieuses dues à la mauvaise exécution des travaux de conquête qu'il avait confiés à l'administration des Ponts et Chaussées.

(2) Depuis l'Edit de Moulins, de 1566, proclamant l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public, de nombreuses concessions de terrains recouverts par les eaux avaient été accordées par l'autorité royale. Le décret, d'ailleurs non rapporté, du 21 prairial an II a consacré ces autorisations en ces termes : « La Convention Nationale maintient provisoirement dans leur possession tous les détenteurs de portions du rivage de la mer qu'ils avaient rencloses et cultivées avant le mois de juillet 1789. » — Maguero : *Dictionnaire des Domaines*. V^e^ Domaine public, n° 20, note 2.

domaine privé de l'Etat soit des dépendances du domaine public naturel. Il importe de distinguer les concessions de terrains du domaine privé qui sont de simples aliénations, des concessions d'endigage qui permettent au concessionnaire de provoquer artificiellement par des travaux, le moment où les terrains deviendront susceptibles de propriété privée et des concessions de créments futurs dans lesquelles une simple expectative est transmise au concessionnaire. Les clauses de l'acte de concession doivent être rédigées en conséquence. Les concessions à charge d'endigage ne peuvent être accordées qu'en vertu de l'article 41 de la loi de 1807 et non suivant la procédure de l'alignement (3). La suite de ces développements va être consacrée à l'étude des concessions d'endigage et de créments futurs; elle comportera plusieurs chapitres ayant trait à leurs caractères, leurs effets, les formalités auxquelles elles donnent lieu et la juridiction compétente en cas de litiges nés à leur sujet.

(3) Instruction de l'Administration de l'Enregistrement [2669-4].

CHAPITRE PREMIER

Caractères généraux des concessions d'endigage et de créments futurs

Il y a lieu de distinguer entre les concessions à charge d'endigage et les concessions de créments futurs.

SECTION I

Concessions à charge d'endigage

La question qui se pose est de savoir si le droit d'endigage confère une propriété immédiate à son bénéficiaire alors même que les terrains sur lesquels il s'exerce sont encore recouverts par la mer. Faut-il attendre au contraire que le concessionnaire ait exécuté les travaux que la concession comporte ?

Un premier système, dit système du déclassement immédiat, a été appliqué dans de nombreux cas par la Cour de cassation (4). Cette théorie cadre bien avec la

(4) 21 juin 1859 : Mosselman et Donon contre Sanson. DALLOZ, 1859-1-252. — 18 avril 1860 : Mosselman contre Latour du Pin et Consorts. DALLOZ, 1860-1-273. — 28 décembre 1864 : Société des Polders de l'Ouest contre Thomas, DALLOZ, 1865-I-139. — 17 novemb. 1852 : Favier contre Préfet de la Charente-Inférieure. DALLOZ, 1853-I-105. — 4 février 1891 : Cadot et cons. Allard contre Préfet de la Charente-Inférieure. DALLOZ. 1891-I-266.

théorie du pouvoir discrétionnaire attribué à l'Administration en vue de la délimitation du domaine public naturel. (Voir introduction page 24).

Dans ses arrêts du 11 avril 1860 et du 4 février 1891, la Cour de cassation considère qu'à partir de la date de la concession les terrains sont susceptibles de propriété privée. Un peu plus tard, le 28 décembre 1864, elle admet que si les travaux imposés au concessionnaire ont été détruits et laissent par suite la mer revenir sur les anciens terrains, ceux-ci redeviennent domaine public. Ces deux énonciations semblent contradictoires car si le fait de la présence de la mer constitue la domanialité publique, les terrains recouverts par les eaux avant le commencement des travaux doivent faire partie du domaine public de même que dans l'hypothèse où la mer vient à nouveau les recouvrir.

Il semble donc logique d'abandonner le système du déclassement immédiat et d'admettre, en revanche, que les terrains concédés ne deviennent la propriété du concessionnaire que dès le moment où ils sont effectivement soustraits à l'action de la mer. C'est d'ailleurs ce second système qui a été admis par les sections réunies des Travaux publics et des Finances du Conseil d'Etat dans leurs avis des 11 mai, 29 juin 1881 concernant les cours d'eau navigables ou flottables et dont les conclusions sont également applicables au domaine public maritime (5).

(5) Avis du C. E., 11 mai-29 juin 1881 : « Considérant que les concessions d'endigage ne sauraient être regardées comme ayant pour effet de faire sortir à elles seules du lit du fleuve les atterrissements qui en font l'objet et d'en transférer la propriété immédiate aux concessionnaires. Considérant qu'il est de principe que le domaine public fluvial ou maritime, à la différence du domaine public terrestre, est ce que le fait la nature ou le travail de l'homme... »

L'admission du système du déclassement immédiat entraînerait certaines conséquences : Si le concessionnaire était immédiatement et effectivement propriétaire des terrains concédés, il n'aurait qu'à attendre trente ans pour être dispensé de l'obligation d'endigage — son droit de propriété resterait intact. — S'il avait vendu son terrain à des sous-acquéreurs sans leur imposer l'obligation d'endiguer, l'article 2265 du code civil : « Celui qui acquiert de bonne foi et par juste titre un immeuble, en prescrit la propriété par dix ans, si le véritable propriétaire habite dans le ressort de la cour d'appel dans l'étendue de laquelle l'immeuble est situé; et par vingt ans, s'il est domicilié hors dudit ressort » les rendrait eux-mêmes propriétaires au bout de dix ans.

Le second système, adopté par le Conseil d'Etat, confère à la concession d'endigage le caractère d'une

« Considérant d'autre part, qu'il est difficile de ne voir dans les concessions de droit d'endigage que de simples transmissions de jouissance, avec autorisation d'exécuter certains travaux destinés à hâter la maturité des atterrissements, qu'en effet, si ces concessions n'avaient pas d'autre objet, le pouvoir conféré à cet égard au gouvernement par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 eut été sans utilité, puisque, déjà avant la dite loi, il était admis, comme aujourd'hui, que les domaines nationaux peuvent, dans certains cas, être affermés à l'amiable et que, d'un autre côté, l'administration préfectorale puisait dans l'article 9 de l'arrêté du 19 Ventôse an VI, le droit d'accorder aux particuliers, après autorisation expresse de l'administration supérieure, la permission d'établir des digues dans le lit des rivières navigables ou flottables... »

« Considérant, dans ces conditions, qu'il est rationnel d'admettre que les *concessions de droit d'endigage transfèrent à ceux qui les obtiennent, non seulement la jouissance et la possession immédiate des terrains concédés, mais aussi la propriété future de ces terrains à dater du jour et dans la mesure où, soit naturellement, soit par l'effet des travaux autorisés, ils seront définitivement sortis du lit du fleuve...* »

vente de chose future. Dans ce cas, la prescription ne confèrera pas la propriété du terrain submergé au concessionnaire et aux sous-acquéreurs; l'obligation d'endigage existera toujours et si la mer ou le fleuve détruit les travaux et vient recouvrir les terrains concédés, la propriété de ceux-ci se trouvera perdue. Comme le dit DE RECY, auteur de l'article Domaine inséré dans le Répertoire du droit administratif de Béquet et Laferrière : « ...il y aura alors perte de la chose et par suite extinction du droit de propriété dont elle était l'objet. »

A ce second système s'oppose un troisième qui donne à la concession d'endigage le caractère d'un *droit incorporel* ne dépendant pas du terrain concédé. Ce système considère la concession d'endigage comme n'ayant pas pour objet telle ou telle partie du lit du fleuve ou du rivage mais le droit de l'endiguer et de la conquérir : « L'obligation d'endigage durera autant que le droit du concessionnaire, l'endigage étant non seulement la condition mais l'objet même de la concession » (6). La concession à charge d'endigage comporterait un droit de réendigage au cas où les travaux effectués viendraient à être détruits accidentellement. Cette concession serait donc la faculté de faire entrer un terrain du domaine public dans le commerce et d'en devenir ainsi propriétaire.

Certes la présence des eaux sur le terrain concédé le fait tomber immédiatement dans le domaine public; ceci est admis par le second système mais à la différence de celui-ci le troisième système pense qu'il existe toujours un droit incorporel de réendigage qui survit à

(6) *Répertoire pratique de droit administratif.* BÉQUET-LAFERIÈRE, page 313.

l'envahissement des eaux. Néanmoins, conformément à l'article 2262 du code civil (7) le droit de réendigage s'éteint par trente ans de non usage et même en pratique il peut s'éteindre plus tôt car, dans les actes de concession, il est toujours stipulé un délai qui est en moyenne de deux ans, pour procéder à la réfection des travaux d'endigage détruits. Il faut donc admettre que : « la concession ne rend pas le concessionnaire propriétaire; elle lui permet seulement de le devenir; sa propriété sera l'œuvre de la nature aidée par les travaux; une concession dans laquelle tout travail d'endigage ou de colmatage serait interdit au concessionnaire ne se concevrait pas » (8). C'est cette notion de *droit incorporel* qui semble caractériser le mieux la concession à charge d'endigage.

Il arrive parfois que dans l'acte de concession soit stipulé, non l'obligation de l'endigage mais seulement la simple faculté d'endigage. Les domanistes ont donné le nom de concession de créments futurs à cette concession avec endigage facultatif dont nous allons essayer de définir les caractères essentiels.

Section II

Concessions de créments futurs

Dans cette sorte de concession, une simple expectative est transmise au concessionnaire. Les travaux d'endigage ne lui sont pas imposés. Aucune prescription

(7) Code Civil, art. 262 : « Toutes les actions, tant réelles que personnelles sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi. ».

(8) Répertoire Béquet, page 316.

au profit de l'Etat ne sera opposable au concessionnaire si les eaux ont envahi les terrains. Le concessionnaire est libre d'exécuter les travaux quand il lui plaira, il peut même s'en dispenser définitivement.

Dans l'ancien droit, ces concessions de créments futurs furent nombreuses tant sur le domaine maritime que sur le domaine fluvial. Des difficultés ont surgi en ce qui concerne les concessions de créments futurs faites sur le domaine maritime. Nous avons vu, au début de cet ouvrage (9), que sous la dénomination de terres, prés, paluds et marais vagues, l'édit des petits domaines de 1566 comprenait implicitement les lais et relais de la mer. Ceux-ci étaient donc aliénables soit à titre de lais ou relais déjà formés, soit à titre de créments futurs. Lorsque la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 vint ranger les lais et relais de la mer dans le domaine public et que cette classification fut reprise par le Code civil dans son article 538, la question se posa alors de savoir si les concessions de créments futurs maritimes avaient été valables sous l'ancien droit ou tout au moins si elles pouvaient être considérées comme valables à l'avenir. Un arrêt de la Chambre des requêtes du 15 novembre 1842 faisant suite à un arrêt de la cour de Poitiers du 1 mai 1841 (10) s'est prononcé pour l'affirmative. Cette

(9) Introduction, page 14.

(10) Répertoire Béquet, page 318. — Cassation, 15 novembre 1842 : « Attendu que d'après les lois spéciales sur la matière... aucune différence n'existait ni ne pouvait exister entre les lais et les relais déjà formés et en état de maturité au moment de la concession et ceux qui, se formant postérieurement, étaient connus sous le nom de créments futurs...

« Attendu que la législation spéciale moderne est d'accord avec l'ancienne ; que si l'article 38 du code civil classe parmi les biens appartenant au domaine public les lais et relais de la mer, l'article 41

opinion s'est trouvée contredite par un arrêt de la chambre civile daté du 18 janvier 1843 (11). Ce dernier arrêt ne reconnait pas le bénéfice de l'aliénabilité aux îles et îlots en formation dans le cours d'une rivière navigable et il semble que l'on puisse, par analogie, exprimer le même avis en ce qui concerne les créments futurs du domaine maritime.

Lorsque l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 parle de lais et relais de la mer il n'a donc en vue que les lais et relais déjà arrivés à maturité et non ceux ayant le caractère de créments futurs. Pour ce qui concerne ces derniers, l'opinion émise par DE RECY semble devoir être approuvé. Voici ce qu'il écrit dans le Répertoire de droit administratif: « Il est donc préférable, à notre avis, de considérer la concession maritime comme ne pouvant avoir lieu qu'à charge de travaux. On ne voit pas, au surplus, quel intérêt aurait l'Etat à concéder par avance, et nécessairement à vil prix, l'expectative d'une propriété qui doit lui revenir, quand elle sera définitivement formée. L'avantage de la concession d'endigage, c'est qu'elle hâte l'entrée dans le commerce de terrains qui mettraient de longues années à se former naturellement. Mais du moment

de la loi du 16 septembre 1907 les fait rentrer dans la classe de ceux qui forment le domaine de l'Etat et autorise le Gouvernement, aux conditions qu'il croira devoir régler, à concéder tant les lais et relais de la mer que le droit d'endiguer, pour assurer ainsi la plus prompte maturité possible des créments futurs... »

(11) Arrêt Chambre Civile, 18 janvier 1843 : « Attendu que si, aux termes de l'édit d'août 1708, les îles et les îlots formés au sein des rivières navigables faisaient partie du petit domaine de la Couronne et, conséquemment, étaient aliénables à perpétuité, cela ne peut pas s'entendre des îles et îlots à naître dans un avenir indéfini et illimité, puisqu'on ne peut prévoir, si, à l'époque de leur formation éventuelle, il serait avantageux à l'Etat de les aliéner ou de les conserver... »

qu'on laisse agir la nature, il est évident que l'Etat aliénera à des conditions plus avantageuses de véritables lais de mer, une fois formés, que la simple expectative, soumise à tous les risques, de lais de mer à venir ».

L'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 prend une autre signification en matière fluviale lorsqu'il permet la concession des accrues et atterrissements formant « propriété publique ». Ceux-ci ne peuvent être que des créments futurs; il ne peut s'agir, en effet, d'alluvions arrivés à maturité car celles-ci profitent aux propriétaires riverains comme l'indique l'article 556 du code civil ainsi conçu : « Les atterrissements et accroissements qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un fleuve ou d'une rivière, s'appellent alluvions. L'alluvion profite au propriétaire riverain, soit qu'il s'agisse d'un fleuve ou d'une rivière navigable, flottable ou non... ».

Il ne peut être question également des terrains sortis brusquement du lit du fleuve. Ceux-ci, en effet, forment une propriété domaniale (12).

Ces concessions de créments futurs fluviaux soit avec obligation, soit avec faculté d'effectuer certains travaux destinés à en hâter la maturité ont été consacrées par les sections réunies des travaux publics et des finances du Conseil d'Etat dans leur avis du 29 juin 1881. Il est d'ailleurs intéressant pour l'Etat de concéder immédiatement des terrains faisant partie du domaine public fluvial dont les riverains seraient un jour ou l'autre propriétaires en vertu de l'article 556 du code civil. Le texte de la loi de 1807 ne parle pas des îles et îlots qui peuvent

(12) Répertoire pratique Dalloz. Voir Domaine de l'Etat. N° 18.

se former dans le cours d'une rivière. Il faut donc décider que si une île ou un îlot parvient à maturité il ne pourra être concédé (13). Il ne semble pas toutefois y avoir grande différence entre des atterrissements de rives en formation et des « hauts fonds » de rivière en voie d'exhaussement; il paraît logique donc que l'on puisse concédler ces derniers soit à charge d'endigage, soit comme créments futurs.

Tels sont les caractères distinctifs des concessions à charge d'endigage et de créments futurs. Ils leur font produire des effets qui rendent facile leur individualisation. C'est de ces effets dont nous allons parler maintenant en essayant de les comparer à ceux qui sont propres aux concessions de service public et de travaux publics.

(13) C'est d'ailleurs l'avis de la Chambre Civile dans son arrêt du 18 janvier 1843, cité précédemment, page 45, note 11.

CHAPITRE II

Effets des concession d'endigage et de créments futurs

L'étude faite dans le chapitre précédent a montré que la concession d'endigage pouvait se caractériser soit par la notion de vente de choses futures soit par la notion de droit incorporel. L'on peut dire que la concession d'endigage et de créments futurs ne doit pas être considérée comme une vente de choses futures. Celles-ci cependant peuvent faire l'objet d'une vente comme l'indique l'article 1130 du code civil ainsi rédigé : « Les choses futures peuvent faire l'objet d'une obligation... ». Toutefois l'article 1128 du code civil : « Il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent faire l'objet de conventions » semble bien indiquer qu'il ne peut être question ici de vente translative de propriété. Les caractères de la vente pure et simple se trouvent attachés à l'aliénation fait à un particulier d'un terrain dépendant du domaine privé (lais et relais de la mer par exemple) même si cette aliénation se trouve réalisée sous la forme d'une concession soumise à l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807. Toute aliénation, même par voie de concession amiable d'une partie du domaine privé de l'Etat, peut donc être considérée, à priori,

comme une vente ordinaire. Il ne faut pas en déduire cependant que toute aliénation, avec faculté d'endigage, d'un terrain situé sur le domaine public, soit une concession de crément futurs. Celle-ci exige l'accomplissement de certaines formalités (voir chapitre III) contenues dans l'ordonnance du 23 septembre 1825 et lorsqu'elle est passée dans ces conditions c'est une concession proprement dite et non une vente (1). Il se peut cependant que la forme même de l'acte laisse s'appliquer la présomption de l'article 1157 du code civil (2). La concession d'endigage et de crément futurs n'étant pas une vente, la garantie en matière de vente ne pourra jouer lorsqu'une question de responsabilité sera posée dans les rapports de l'Etat et du concessionnaire. D'ailleurs dans les conditions qu'il exige de celui-ci, l'Etat écarte toujours cette garantie par une clause spéciale (3) L'étude des conditions et charges imposées par l'Etat au concessionnaire révèle cependant que celui-là s'octroie le privilège du vendeur tant pour le paiement du prix que pour l'exécution des travaux (4). Malgré cette parti-

(1) Répertoire de droit administratif. Béquet, page 331.

(2) Article 1157. Code civil : « Lorsqu'une clause est susceptible de deux sens, on doit plutôt l'entendre dans celui avec lequel elle peut avoir quelque effet, que dans le sens avec lequel elle n'en pourrait produire aucun... »

(3) Conditions de la concession. Répertoire de droit administratif Béquet, page 326.

« Le concessionnaire est censé bien connaître l'immeuble présentement concédé ; il le prendra dans l'état où il se trouve, sans pouvoir prétendre à aucune garantie, ni aucune diminution de prix pour défaut de contenance, vices cachés ou erreur dans la désignation. »

L'Etat se décharge également de toute garantie à l'égard des tiers.

« Le concessionnaire sera seul tenu de toutes les garanties que la concession et les travaux pourraient entraîner à l'égard des tiers dont les droits sont expressément réservés. »

(4) « L'Administration se réserve de requérir l'inscription au bureau des hypothèques du privilège de l'Etat, tant pour assurer le

cularité au profit de l'Etat, il semble que les problèmes de responsabilité qui peuvent se poser entre lui et le concessionnaire doivent être résolus par les principes généraux des obligations. La concession d'endigage et de crément futurs ne doit donc pas se caractériser par la notion de vente de choses futures mais bien par la notion de droit incorporel.

Des principes identiques doivent être appliqués à la concession à charge d'endigage et à celle de crément futurs lorsqu'il s'élève des discussions sur le droit de propriété attribué au concessionnaire. Celui-ci ne sera définitivement propriétaire que du jour où, grâce aux travaux qu'il aura accomplis ou grâce à des conditions naturelles indépendantes de lui, les eaux constitutives de la domanialité publique auront disparu des terrains concédés (5). Cela ne veut pas dire que pendant la durée des travaux le concessionnaire n'ait pas un certain droit de propriété, mais celui-ci n'est qu'un droit éventuel : « ...parfaitement défini, transmissible, opposable à l'Etat et aux tiers, droit qui se transformera en

paiement du prix que pour assurer l'exécution des travaux imposés au concessionnaire, sans préjudice du droit de déchéance. »

(5) *Répertoire de droit administratif.* BÉQUET, page 321. — DUCROCQ : *Traité de droit administratif,* Tome IV, N° 1509. — Avis du Conseil d'Etat du 29 juin 1881.

S'il est vrai que la présence de l'eau de la mer est un fait constitutif de domanialité publique, devrait-on considérer comme non valable la concession accordée à un particulier qui, bien qu'ayant construit une digue de protection y aurait laissé quelques ouvertures permettant à la mer de venir entretenir un vivier à poissons ? Une telle concession devrait être considérée comme valable car la rentrée de la mer sur les terrains concédés ne peut être considérée en la circonstance comme un envahissement dû à des conditions naturelles exceptionnelles, mais bien comme un fait dépendant de l'unique volonté du concessionnaire qui ne suffit pas à faire rentrer les parcelles submergées dans le domaine public.

propriété parfaite dès que, naturellement ou artificiellement, les terrains seront exhaussés au-dessus de la laisse des eaux et cesseront ainsi de faire partie du domaine public. » Ce droit éventuel à devenir propriétaire est susceptible de produire certains effets. Il permet au concessionnaire de se faire indemniser par l'Etat si celui-ci, même pour des raisons d'utilité publique, vient apporter un empêchement quelconque à l'exécution des travaux de conquête (6).

Le droit de jouissance et de possession immédiate dont bénéficie le concessionnaire (avis du Conseil d'Etat du 11 mai 1881) lui confère un droit d'occupation qui lui permettra de recueillir les produits se formant sur les terrains concédés. S'agissant d'une concession de travaux publics il faut remarquer que le concessionnaire a également sur la partie du domaine public qu'il aménage, la qualité d'occupant. Comme le concessionnaire à charge d'endigage il a un droit de jouissance « ...exclusif, temporaire et révocable qui ne peut être anéanti que par le rachat total de la concession ». Ce droit comme le droit de propriété du concessionnaire à charge d'endigage est opposable aux tiers par voie possessoire et à l'administration concédante tant que la concession n'est pas rachetée. Mais le droit d'occupation du concession-

(6) C. E. 22 février 1907. Dame Cuny contre l'Etat.

La dame Cuny était propriétaire de terrains compris dans la baie du Mont Saint-Michel. Les digues furent détruites en 1856 et les Ponts et Chaussées ont interdit à plusieurs reprises, et pendant vingt ans, tout travail de reconstruction des digues. Le Conseil d'Etat a décidé que, par suite de l'impossibilité dans laquelle s'était trouvée cette dame Cuny de mettre ses terrains en valeur et de les protéger contre la mer, il lui était dû réparation du préjudice causé, et elle avait droit à une indemnité. Il est dit : « ...que c'est à l'Etat qu'incombe la réparation du préjudice causé... »

naire de travaux publics ne pourra jamais se changer en un véritable droit de propriété comme c'est le cas pour le droit que possède le concessionnaire à charge d'endigage. Ce n'est qu'un droit d'occupation temporaire.

Le concessionnaire de travaux publics et de service public se trouve placé à l'égard de l'administration dans une situation légale et contractuelle. La situation réglementaire dans laquelle se trouve placé le concessionnaire permet à son profit l'octroi temporaire « des divers droits de puissance publique qui lui sont nécessaires pour l'établissement du service et, le cas échéant, d'ouvrages publics ». La situation contractuelle résultant du contrat passé entre le concessionnaire et l'administration et contenu dans un cahier des charges règle : « les obligations découlant de la situation réglementaire en ce qui concerne l'exploitation du service et éventuellement la construction des ouvrages ». Ce qu'il y a d'important à retenir c'est que dans la concession de service public ou de travaux publics la situation légale prend une place prépondérante et domine la situation contractuelle. S'agissant de la concession d'endigage au contraire, le concessionnaire ne se trouve placé uniquement à l'égard de l'administration que dans une situation contractuelle. Dans la concession de service public ou de travaux publics la situation contractuelle du concessionnaire « ne saurait faire obstacle à de nouvelles dispositions réglementaires, dans les concessions où la loi elle-même confère à l'administration le droit de modifier, en cours d'exécution, la situation réglementaire primitive » (7). Le concessionnaire à charge d'endigage ne saurait se trouver dans une telle situation.

(7) Hauriou : *Précis élémentaire de droit administratif.* 4e édition 1938, pp. 504 et 505.

Les simples permissionnaires à titre précaire et révocable sur une partie du domaine public peuvent bénéficier, en cas de contestation avec des tiers, des actions possessoires qui sont la complainte, la dénonciation de nouvel œuvre et la réintégrande (8). Il paraît logique d'admettre que ces actions peuvent également être intentées par le concessionnaire à charge d'endigage ou de créments futurs dans les litiges qu'il peut avoir avec des tiers. De Recy indique même qu'il peut : « ...en sa qualité d'ayant cause de l'Etat, opposer aux revendications des tiers les exceptions tirées de la domanialité publique ».

La nature même de l'acte de concession exige que le concessionnaire se charge de l'entreprise des travaux d'endigage. L'Etat, comme nous le verrons plus loin lorsque nous étudierons d'une façon pratique certaines concessions accordées dans la région de Saint-Malo n'apporte généralement aucune aide même pécuniaire à l'entreprise. Il arrive parfois asse souvent que les travaux d'endigage soient exécutés par des associations syndicales surtout lorsqu'ils présentent un intérêt collectif (9). Nous sommes ainsi amenés à nous demander quelle est la nature exacte des travaux d'endigage.

(8) Loi du 12 juillet 1905. Art. 7. 2°.

Les juges de paix connaissent à charge d'appel : « des entreprises commises dans l'année sur les cours d'eau servant à l'irrigation des propriétés et au mouvement des usines et moulins sans préjudice des attributions de l'autorité administrative dans les cas déterminés par les lois et règlements ; dénonciations de nouvel œuvre, complaintes, actions en réintégrande et autres actions possessoires fondées sur des faits également commis dans l'année... »

Voir également Code de procédure civile. Articles 23 et suivants.

(9) Sur les Associations syndicales. Voir Sardin. « La nature juridique des Associations syndicales de propriétaires ». Thèse de droit. Bordeaux 1939.

Lorsque les travaux sont accomplis par un particulier concessionnaire ou par une association syndicale libre dans un but d'intérêt privé, les travaux ont le caractère de travaux privés. Si les travaux sont accomplis par un particulier ou par une association syndicale autorisée ou forcée, dans un but d'utilité publique, ces travaux ont le caractère de travaux publics. D'ailleurs, aux termes des lois des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888 (article 1er), complété par le décret du 21 décembre 1926, ces associations ont le caractère d'établissements publics et les travaux qu'elles entreprennent sont considérés comme des travaux publics.

Lorsque le concessionnaire s'occupe lui-même des travaux d'endigage, il peut lui arriver d'avoir des difficultés avec certains de ses voisins au sujet de la concession; l'Etat ne pourra être mis en cause. Le concessionnaire est seul tenu des garanties que la concession et les travaux peuvent entraîner à l'égard des tiers. En revanche, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 30 mai 1884 (Dufour) (10) refuse à un particulier qui s'était senti

(10) Dans le même sens. E. E. 7 janvier 1910. *Sieur Frenoy.*

Un particulier ne peut demander l'annulation d'un décret de délimitation du rivage de la mer alors qu'il n'en conteste pas la régularité ni la conformité avec l'état naturel des lieux, même si ce décret a compris dans les limites du rivage de la mer des terrains concédés à ce particulier par ordonnance royale.

C. E. Perdriel, 24 février 1912-22 mai 1925.

Des arrêtés préfectoraux approuvant des procès-verbaux de délimitation d'un fleuve, qui comprennent dans les limites du domaine public des parties de lit ayant fait l'objet de concessions de droit d'endigage en vertu d'un arrêt du Conseil du Roi du 21 mars 1758, ne sont pas entachés d'excès de pouvoir. Ces arrêtés, qui n'ont englobé dans les limites fixées que des terres toujours recouvertes par les hautes eaux et qui ont eu soin de réserver expressément les droits des tiers, n'ont pu avoir pour effet de mettre obstacle aux effets juridiques des concessions dont se prévaut le requérant.

lésé par l'exécution de certains travaux d'endigage, l'autorisation de demander l'annulation de l'acte de concessions par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Dans toute concession d'endigage, il est prévu un délai pour l'exécution des travaux ainsi qu'un délai de reconstruction si ceux-ci viennent à être détruits. Qu'adviendrait-il si un propriétaire restait trente ans sans accomplir aucun travail et que durant ce temps les terrains restent submergés ou même deviennent des crément parfaits ? Pourrait-il prescrire la propriété de ces terrains laissés à l'abandon en vertu de l'article 2262 du code civil ? La Cour de cassation dans son arrêt du 11 mars 1868 [Massart contre Préfet du Nord], s'exprime ainsi : « ...le concessionnaire de lais et relais de la mer sous la condition de les endiguer restant sous l'incessante menace d'une révocation au cas où cette condition ne serait pas accomplie, n'a, vis-à-vis de l'Etat, qu'une possession précaire qui ne peut servir de base à la prescription » (11). La Cour de cassation semble indiquer par là que le droit éventuel permettant au concessionnaire de devenir propriétaire ne peut pas se comparer à la possession indiquée dans l'article 2229 du code civil (12). Pour que le concessionnaire de terrains

(11) Il a été jugé du reste, que les rivages de la mer périodiquement couverts par les eaux ne deviennent prescriptibles, comme lais et relais de mer, que lorsque l'Etat a tracé la limite où finit le rivage qui est inaliénable, et où commencent les terrains que l'Etat déclare concessibles et qu'il assimile ainsi aux lais et relais ; que, par suite la preuve d'une possession antérieure à cette délimitation n'est pas admissible, puisqu'une telle possession ne pourrait servir de base à la prescription. Cassation, 17 novembre 1852.

(12) Code civil. Article 2229 : « Pour pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire. »

laissés à l'abandon puisse en prescrire la propriété il lui faudrait justifier qu'il a possédé ceux-ci d'une façon continue et non interrompue, paisible publique non équivoque et à titre de propriétaire. Or dans le cas de la concession d'endigage le droit de propriété dont est investi le concessionnaire durant l'achèvement des travaux de conquête est un droit seulement éventuel qui le met dans la situation d'un occupant du domaine public et qui lui permettra plus tard de devenir véritable propriétaire une fois les travaux d'endigage achevés. Par suite l'Etat pourra toujours reprendre les terrains concédés malgré la possession trentenaire du concessionnaire défaillant « s'il a su sauvegarder par des actes conservatoires son action en résolution » (DE RECY). La réintégration des terrains submergés par les eaux a donc lieu au bout de trente ans au profit du domaine public. En cas de rupture de digue ce qui survit à l'entrée des eaux sur le terrain c'est le droit de réendigage. Celui-ci s'éteint normalement au bout de trente ans (art. 2262 code civil) (13). ou même avant si les conditions contenues dans l'acte de concession exigent un délai déterminé pour la reconstruction des travaux démolis.

Si un tiers effectuait de son propre chef les travaux prévus dans le contrat de concession entre l'Etat et le concessionnaire, il ne pourrait devenir propriétaire des terrains qu'au bout de trente ans après le retrait effectif des eaux. Cette propriété serait une propriété privée

Article 2236 : « Ceux qui possèdent pour autrui... et tous les autres qui détiennent précairement la chose du propriétaire, ne peuvent la prescrire. »

(13) Code civil. Article 2262 : « Toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans... »

pure et simple n'entraînant nullement les effets attachés au droit d'endigage; celui-ci, en effet, n'appartient qu'au véritable concessionnaire. Si les eaux venaient à envahir à nouveau les terrains, ceux-ci redeviendraient immédiatement et définitivement propriété de l'Etat car au même titre que le droit d'endigage, la faculté de réendigage ne profiterait pas au tiers.

Si celui-ci, sans autorisation, construit une digue sur une partie du domaine public et que l'Etat mis devant le fait accompli lui octroie une concession d'endigage pour régulariser la situation, pourra-t-on penser qu'elle bénéficiera du droit de réendigage si cette digue vient à être détruite ? La concession accordée tardivement présente les caractères non d'une véritable concession, mais plutôt d'une aliénation puisque les terrains soustraits à l'action de la mer par la construction de la digue sont, sans aucun doute des lais de mer. Néanmoins une décision du Ministre des Finances du 27 mai 1886 rendue au sujet d'une concession de ce genre accordée à la ville de Granville admet le droit de réendigage. Comme nous le verrons plus loin, la même situation s'est présentée dans la ville de Dinard mais l'Etat pour régulariser les travaux indûment entrepris par celle-ci a préféré le changement d'affectation à la concession d'endigage.

Que faut-il décider au sujet du droit du concessionnaire sur les terrains qui viendraient à se former en avant de sa concession ? Si le concessionnaire est établi sur le domaine fluvial il bénéficiera de l'article 556 du code civil à moins d'une disposition contraire dans l'acte de concession (14). Sous la même réserve, le concessionnaire d'une partie du domaine maritime est sans droit

(14) Code civil. Article 556. — Voir *supra*, page...

sur les lais ou relais de la mer qui viendraient à se former en avant du périmètre assigné à sa concession. Ces terrains tombent dans le domaine privé de l'Etat qui pourra les aliéner à son gré. Toutefois, depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 7 février 1879 (veuve Tarbé, des Sablons), l'on peut considérer que l'Etat peut s'engager à n'élever aucune construction sur des lais de mer situés en avant d'une concession de même qu'il peut s'engager à ne souffrir aucun établissement particulier au devant des terrains concédés.

Les concessions d'endigage et de crément futurs peuvent se céder; quelle sera dans ce cas, la situation des sous-acquéreurs ? L'on doit décider que ces derniers sont investis des mêmes droits et soumis aux mêmes obligations que le concessionnaire primitif. C'est d'ailleurs l'avis auquel se range la Cour de cassation dans un arrêt du 4 mars 1846 [Demoiselle Pallix] (15).

Un autre effet dû aux conditions qui se trouvent dans le cahier des charges type des concessions d'endigage (art. 25) que nous étudierons plus loin résulte de la clause de déchéance qui peut avoir lieu non seulement pour défaut de paiement du prix mais pour inexécution des travaux imposés. Si, malgré le paiement du prix, cette déchéance était prononcée contre le concessionnaire qui n'aurait pas exécuté les travaux de conquête

(15) Cet arrêt ainsi que celui rendu par la même Cour, le 28 décembre 1864 et par la Cour de Rouen, le 2 juillet 1880, rendu à propos des acquéreurs des concessions faites à MM. Quinette et Combes dans la baie du Mont Saint-Michel, contient certaines décisions qui ne peuvent avoir de portée doctrinale étant donnée l'attitude de l'Etat qui, en la circonstance, avait concédé deux fois le même terrain.

Voir *Répertoire de droit administration.* Béquet, pp. 323 et 324. — Picard ; *Traité des eaux.* Tome V, pp. 63 et 64.

prévus, celui-ci, à moins d'une clause contraire dans l'acte de concession, ne saurait être tenu de restituer les fruits dont il aurait pu bénéficier car comme l'indique DE RECY : « la jouissance du terrain est compensée par la jouissance du prix payé à l'Etat ». Si le concessionnaire restituait les fruits, il n'y aurait pas lieu de la part de l'Etat à paiement de l'intérêt du prix puisque le domaine public n'est pas frugifère.

Si la digue construite par le concessionnaire vient à se rompre, la déchéance ne pourra être prononcée contre lui que s'il ne l'a pas reconstruite dans les délais contenus dans l'acte de concession. Si, par exception, aucun délai ne se trouvait indiqué dans cet acte, le concessionnaire ne pourrait encourir la déchéance qu'au bout de trente ans. Cette déchéance, d'ailleurs, peut n'être prononcée que partiellement en cas d'exécution incomplète des travaux. Lorsqu'un concessionnaire de service public ou de travaux publics vient à manquer à ses obligations, l'administration a plusieurs moyens de sanction à sa disposition. Ce sont : la saisie des revenus, le séquestre et la déchéance. Cette dernière sanction a lieu, comme dans la concession d'endigage, si le concessionnaire ne se conforme pas aux clauses du cahier des charges. Elle peut être proclamée en plus comme conséquence du séquestre si le concessionnaire ne peut au bout de trois mois reprendre l'exploitation du service ou l'exécution des travaux qu'il s'est engagé à poursuivre. Ce qu'il faut noter c'est que la déchéance prononcée contre un concessionnaire de service public ou de travaux publics présente un caractère beaucoup plus grave que celle prononcée contre un concessionnaire à charge d'endigage. Ceci est si vrai que le Conseil d'Etat

a abandonné le principe de la rigidité du cahier des charges en ce qui concerne l'application des sanctions pour permettre au juge de condamner le concessionnaire défaillant à des dommages et intérêts et lui éviter par suite la déchéance [C. E. 31 mai 1907. Deplanque, conclusions Romieu]. Bien plus, si l'administration, en vertu des clauses du cahier des charges proclame la déchéance d'un concessionnaire de service public ou de travaux publics et si celle-ci est reconnue mal fondée, le concessionnaire pourra se voir accorder des indemnités et même faire annuler la décision proclamant sa déchéance. En matière de concession d'endigage, l'Etat qui proclame la déchéance du concessionnaire défaillant peut garder sans indemnité les travaux déjà exécutés et les matériaux existant sur le terrain concédé. Quand un concessionnaire n'a pas exécuté les travaux d'endigage, les terrains concédés sont restés dans le domaine public; tous les droits que ce concessionnaire aurait consentis à des tiers sur cette partie du domaine de l'Etat seraient rendus caducs en cas de déchéance, par application de la maxime : « *Resoluto jure dantis, resolvitur jus accipientis* » (16). Il faut admettre également que le droit dé déchéance ne peut pas se prescrire entre les mains de l'Etat car les terrains font partie du domaine public dès le retour des eaux constitutif à une inexécution des travaux d'endigage et l'on sait que l'on ne peut prescrire contre le domaine public.

(16) « Considérant que, si, à défaut par les concessionnaires de remplir les conditions à eux imposées, l'Etat devait un jour reprendre ce qu'il a abandonné, tous ses droits renaîtraient sans qu'on pût lui opposer aucun acte intermédiaire, ni même des jugements, qui n'auraient été rendus, vis-à-vis des concessionnaires, que dans un ordre d'idée et des principes tout différents. » Tribunal de Saint-Lô.

Tels sont les principaux effets des concessions d'endigage et de créments futurs; ils soulèvent dans la pratique de nombreuses discussions que nous indiquerons plus loin lorsqu'il sera procédé à l'étude des concessions qui se rencontrent dans la région de la ville de Saint-Malo.

La loi du 16 septembre 1807 autorisait le gouvernement à concéder : « aux conditions qu'il aura réglées... » le droit d'endigage et de créments futurs.

Ce fut l'ordonnance du 23 septembre 1825 qui vint régler la forme de ces concessions dont l'étude va faire l'objet du chapitre qui suit.

CHAPITRE III

Formes des concessions d'endigage et de créments futurs

Ces concessions peuvent être faites soit à l'amiable soit aux enchères. Du texte de la loi du 16 septembre 1807 découle pour le Gouvernement le pouvoir d'aliéner de gré à gré les portions de territoire qui s'y trouvent désignées. C'est d'ailleurs là une simple faculté et non une obligation qui puisse mettre obstacle à l'application de la règle générale de la vente avec publicité et concurrence (1).

Il y a une exception pour les alluvions fluviales. Sur les cours d'eau du domaine public l'Etat ne peut concéder les atterrissements qui proviennent du déplacement d'une fraction de propriété privée; ceux-ci conservent leur propriétaire conformément à l'article 559 du code civil (2). L'Etat ne peut concéder les alluvions arrivées

(1) Le Conseil d'Etat, dans deux de ses avis en date du 19 décembre 1841 et 25 mai 1873, recommande de recourir à ce dernier procédé, chaque fois que les circonstances le permettent. Cependant l'on peut y déroger lorsque le terrain à concéder ne peut convenir qu'au demandeur en concession. Il faut également tenir compte de l'importance des travaux a effectuer pour l'endigage et choisir de préférence un concessionnaire digne de les mener à bien.

(2) Article 559. Code civil : « Si un fleuve ou une rivière navigable ou non, enlève, par une force subite, une partie considérable et

à maturité car celles-ci deviennent la propriété des riverains en vertu de l'article 556 du code civil. Il en est autrement évidemment si l'Etat est lui-même riverain. Quand des alluvions se produisent à la suite de travaux légalement faits l'Etat ne peut les concéder que si les riverains renoncent à leur droit de préemption ou s'ils en sont déchus (3). Les alluvions non encore formées ne peuvent être concédées qu'à charge d'endigage ou de crément futurs; la concession ne peut être consentie qu'aux riverains et naturellement à l'amiable. En effet, cette opération a pour résultat de permettre aux bénéficiaires de rendre immédiatement efficace leur droit éventuel sur les alluvions futures. (Avis du Conseil d'Etat 11 mai-29 juin 1881. Instruction de l'Administration de l'Enregistrement 2669-4). Dans ce même avis l'on trouve indiqué que si l'Administration interdisait au contractant dans l'intérêt de la navigation ou du libre écoulement des eaux, tout exhaussement artificiel ou même se réservait le droit d'en empêcher l'exhaussement naturel, il n'y aurait pas aliénation et l'opération devrait être réalisée sous forme de location amiable ou aux enchères résiliable à toute époque sans indemnité dans l'intérêt des services publics.

Les concessions à charge d'endigage ou de créments

reconnaissable d'un champ riverain et la porte vers un champ inférieur ou sur la rive opposée, le propriétaire de la partie enlevée peut réclamer sa propriété... »

(3) Loi du 8 avril 1893, article 38. — Article 563 du code civil.

L'on peut dire toutefois que, si un propriétaire provoque un comblement du lit d'une rivière en y laissant séjourner des matériaux, l'atterrissement ainsi formé d'une façon perceptible appartient à l'Etat ; il s'agit là d'un endigage irrégulier. L'Etat peut ordonner d'enlever ces matériaux s'ils gênent la navigation, ou les concéder aux riverains, selon la loi du 16 septembre 1807.

futurs ne sont accordées et ne peuvent l'être qu'en vertu de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807. Il n'en a pas toujours été ainsi, notamment en ce qui concerne le domaine public fluvial au cours des années comprises entre 1837 et 1858. Vers 1837, en effet, les départements des Finances et des Travaux publics assimilèrent les atterrissements fluviaux aux terrains retranchés des voies publiques; ils étaient ainsi soumis à l'application de l'article 53 de la loi de 1807 sur l'alignement (4). Mais en 1857, l'Administration des Domaines qui avait à se prononcer sur l'aliénation d'alluvions en voie de formation, fut d'avis de la soumettre à l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 et non à l'article 53 de cette même loi comme il était alors procédé. Cette façon de voir fut admise en 1858 par le Conseil d'Etat (5) en sorte que, de nos jours, les concessions à charge d'endigage et de créments futurs ne peuvent être accordées suivant la procédure de l'alignement. Sous le Gouvernement de Juillet, s'est faite jour une tendance à la renonciation

(4) Cette façon de voir fut approuvée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 1er juin 1849 (Barrière et consorts contre de Marguerye), et par la Cour de Dijon, le 5 mai 1865 (Cordelier contre Préfet de la Côte d'Or).

(5) Avis du C. E., 5 août 1858 (sections réunies des Finances et des Travaux publics, de l'Agriculture, du Commerce).

« Considérant que l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 et l'ordonnance du 23 septembre 1825 contenant les règles spéciales relatives à la concession des accrues, atterrissements et alluvions, on ne peut par voie d'induction, déclarer applicable à ce genre de concession l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, lequel ne s'occupe que des voies terrestres et des alignements dont elles peuvent être l'objet... »

Art. 53, loi du 16 septembre 1807 : « Au cas où, par les alignements arrêtés, un propriétaire pourrait recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique, il sera tenu de payer la valeur du terrain qui lui sera cédé... »

aux concessions amiables (6) ; elle provenait des plaintes manifestées par les populations de l'Ouest craignant, pour les pêcheurs, que les rivages de la mer ne soient accaparés par de puissantes sociétés. Cette tendance a complétement disparu et aujourd'hui l'Administration peut choisir entre la concession amiable ou la concession aux enchères lorsqu'il sera sollicité d'elle l'octroi d'une concession d'endigage ou de créments futurs.

L'instruction préalable de toute concession amiable ou aux enchères exige une enquête *de commodo et incommodo* à la mairie de la situation des biens et, de plus, l'examen d'une commission mixte pour les terrains situés dans le rayon d'une enceinte fortifiée (7). Pour les concessions faites sur le domaine fluvial l'adhésion du Ministre des Travaux publics est nécessaire, pour les concessions du domaine maritime elle est remplacée par celle du sous-secrétaire d'Etat des Ports statuant au double point de vue du service maritime des Ponts et Chaussées et de celui des Pêches maritimes. L'instruction de l'Administration de l'Enregistrement 3142-1 indique que l'on ne peut se contenter de l'adhésion des

(6) En ce sens, voici une lettre datée du 4 mai 1842 ; elle fut adressée au maire de Saint-Malo par le Receveur des Domaines, à Rennes. « A l'égard des terrains qui sont encore submersibles il est reconnu que depuis que les Chambres se sont occupées d'une proposition relative à l'abrogation expresse de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807, que l'aliénation de tous les terrains qui peuvent être soustraits sans inconvénient du Domaine, devait être suivie par la voie ordinaire des enchères publiques... »

(Archives modernes de la Ville de St-Malo, N° 10²).

(7) Les concessions dans le rayon des enceintes fortifiées sont régies par les lois et règlements sur les travaux mixtes. Décret du 8 septembre 1878. Voir également décret du 16 août 1853 sur l'organisation et les attributions de la Commission mixte des Travaux publics ainsi que le décret du 12 décembre 1884 sur les fonctionnaires qui doivent faire partie de cette Commission.

services locaux. C'est le préfet qui doit demander les décisions aux ministères intéressés. Quand il s'agit de concessions maritimes ou de concessions fluviales voisines de la frontière, le directeur des Domaines doit consulter son collègue des Douanes sur les clauses qu'il désire voir insérer dans l'acte pour l'intérêt de son service.

Section I

Concession amiable

La demande de concession amiable est rédigée sur papier timbré. Le demandeur s'engage, dans tous les cas et même si la concession ne lui est pas accordée, à payer les frais que l'instruction pourra occasionner. La demande est adressée au préfet du département et communiquée au service des Ponts et Chaussées. Ce service donne son avis sur la valeur des terrains et sur les conditions à imposer, dresse le plan des lieux et, dans le cas où la charge d'endigage doit être stipulée, établit le devis des travaux à effectuer. Le dossier ainsi établi est transmis au directeur des Domaines; celui-ci demande à l'Ingénieur en chef du département s'il estime devoir donner suite à la demande; en cas de réponse

(8) Quand les terrains vont jusqu'au bord de la mer, il convient de réserver dans l'acte une servitude de passage pour le service des Douanes ; ceci limite l'inconvénient qui peut résulter du droit des riverains qui ont obtenu l'autorisation de se clore jusqu'à la limite du domaine public. Il convient également de laisser au-devant du terrain concédé un espace libre permettant aux pêcheurs de se rendre facilement à leurs lieux de travail. Il paraît d'usage courant de nos jours de laisser libre une bande du rivage appelée zone réservée aux services publics.

affirmative et après avoir vérifié en cas de concession sur le domaine fluvial la qualité de propriétaire riverain du pétitionnaire, il propose au préfet de faire ordonner l'enquête et de procéder s'il y a lieu aux conférences mixtes. Le directeur des Domaines prévoyant une solution favorable à la demande peut proposer au préfet la désignation d'un expert qui procédera à l'évaluation définitive des terrains. Pour estimer ceux-ci, on se basera sur la comparaison des charges et des avantages de la concession. S'il s'agit de terrains à acquérir, on établit la valeur présumée de l'immeuble après l'achèvement des travaux et connaissant le montant du devis des ingénieurs on en déduit le prix. La valeur de convenance de l'immeuble pour le riverain qui en fait la demande doit toujours être considérée.

Quand les terrains dont il s'agit font l'objet d'une demande en concession peu importante le directeur des Domaines peut se contenter des renseignements fournis par les divers services ou par ses agents pour en estimer la valur. Un dossier de demande en concession d'endigage ou de créments futurs doit contenir les pièces suivantes :

1) Une demande.
2) Un rapport des ingénieurs avec plan.
3) Les pièces de l'enquête.
4) L'adhésion du Ministre des Travaux publics ou du Sous-Secrétaire d'Etat des ports.
5) Un procès-verbal d'expertise s'il y a lieu.
6) L'acceptation par le pétitionnaire des conditions pécuniaires et autres.
7) Un projet d'acte.

8) S'il y a lieu une lettre du directeur des Douanes et les pièces de la conférence mixte.

Lorsque ce dossier est ainsi constitué il est transmis au préfet. Le directeur des Domaines adresse également à ce dernier un rapport sur la concession. Le préfet prend un arrêté en forme d'avis et transmet les trois pièces au Ministre des Finances. Celui-ci, jugeant que la demande peut être accueillie, autorise la réalisation de l'acte.

Le contrat est passé, en la forme administrative, devant le préfet ou son délégué en présence et avec le concours du directeur des Domaines ou de son représentant. Il constate que toutes les formalités exigées ont bien été remplies et que toutes les adhésions requises ont bien été obtenues. On y insère les clauses d'un cahier des charges-type conformément au modèle général arrêté par le Ministre des Finances pour la vente des immeubles de l'Etat. Celui-ci contient des clauses spéciales relatives à l'endigage, au délai de construction des digues et au délai de réendigage. L'acte doit mentionner expressément que la convention est d'ores et déjà parfaite à l'égard du concessionnaire. Toutefois le contrat ne sera parfait que sous réserve de l'approbation du Chef de l'Etat. L'acte est transmis par le préfet avec le dossier de l'affaire qui doit contenir un projet de décret, au Ministre des Finances (9). Ce dernier, après

(9) Quand le prix de la concession ne dépasse pas 2.000 francs, un décret n'est pas nécessaire. Ainsi en a décidé la loi du 6 avril 1897, art. 5. L'autorisation de passer l'acte est donnée par le Directeur général des Domaines au Directeur départemental, et l'acte est soumis, par le Préfet, à l'approbation du Ministre des Finances.

La concession peut être accordée moyennant un prix supérieur à 1 million sans l'intervention du parlement. En cas d'expropriation,

avoir pris avis du Directeur général des Domaines le soumet à l'approbation du Conseil d'Etat.

L'acte de concession est soumis à l'enregistrement dans les vingt jours de la réception du décret à la préfecture et il est assujetti aux mêmes droits de timbre et d'enregistrement que les ventes volontaires des biens de l'Etat. Telles sont les conditions requises pour l'octroi d'une concession d'endigage ou de créments futurs à titre amiable.

Section II

Concession aux enchères

Pour l'octroi de celle-ci, les formalités d'instruction sont identiques à celles requises pour la concession amiable. Toutefois certains articles du cahier des charges type ont été modifiés de la façon suivante par une décision du Ministre des Finances en date du 10 janvier 1883. que l'on trouvera au Journal de l'Enregistrement [22119] — article 14 : « L'adjudicataire ne pourra obtenir la remise de l'expédition de l'adjudication, ni entrer en possession réelle du terrain à conquérir qu'après avoir acquitté les frais et payé la totalité soit au moins le premier terme du prix suivant les distinctions établies à l'article 19 ci-après. Mais les fruits civils... » —

Article 22. « Le contrat sera parfait par le seul fait de l'adjudication, et à partir de ce jour l'immeuble sera

les formalités de l'ordonnance de 1825 ne sont pas nécessaires. Elles doivent être remplies au contraire s'il y a échange à l'exclusion de celles prescrites par l'ordonnance du 12 décembre 1827 réglementant la procédure d'échange.

aux risques et périls de l'adjudicataire, mais la propriété n'en sera acquise que du jour et dans la mesure où les terrains se trouveront en fait soustraits à l'action des eaux. L'Administration se réserve de requérir l'inscription au bureau des hypothèques du privilège de l'Etat tant pour assurer le paiement que l'exécution des travaux imposés aux concessionnaires, sans préjudice du droit de déchéance spécifié aux articles 25 et 26 ci-après. Cette inscription sera prise à la requête du Receveur des Domaines et l'adjudicataire sera tenu d'en rembourser le coût. »

Article 23. « L'adjudicataire sera seul tenu à toutes les garanties que la concession et les travaux autorisés pourraient entraîner à l'égard des tiers, dont les droits sont expressément réservés. Ces travaux devront être terminés dans le délai fixé, à peine de déchéance comme il est dit à l'article 25. »

Dans le cas de concession aux enchères il faut ajouter à l'article 25 : « Dans le cas de déchéance prononcé à défaut d'exécution complète des travaux, l'Administration a le choix ou de faire rétablir les lieux dans leur état primitif, aux frais de l'adjudicataire, ou de garder sans indemnité les travaux déjà exécutés et les matériaux existant sur le terrain concédé ».

Il faut également ajouter à l'article 26 : « En cas de déchéance prononcée pour inexécution ou pour exécution incomplète des travaux, l'amende sera du vingtième du prix principal de l'adjudication ».

L'autorisation du Ministre et la ratification par décret ne sont pas nécessaire pour l'adjudication. Toutefois, quand la mise à prix dépasse 10.000 francs, l'affiche

et le cahier des charges sont soumis à l'approbation du Directeur général des Domaines.

Telles sont les formes qui se rencontrent dans les concessions d'endigage et de créments futurs ainsi que les conditions et charges auxquelles elles se trouvent soumises.

A qels objets s'appliquent-elles principalement ?

Elles s'appliquent normalement aux parties du domaine public. maritime ou fluvial demandées en concessions. Lorsqu'il s'agit de lais et relais de la mer, faisant partie du domaine privé de l'Etat comme il a été indiqué dans notre introduction, l'Administration a le choix de les vendre à l'amiable ou par adjudication car ils peuvent être l'objet d'aliénations en toute propriété. Il faut cependant qu'aucune transformation ne leur ait fait perdre leur caractère maritime. En ce qui concerne les lais de mer bordant les îles et îlots domaniaux ils sont soumis à la loi du 29 août 1905 (10).

En ce qui concerne les alluvions à venir sur le domaine fluvial nous avons vu qu'elles sont concédées, à titre amiable, aux riverains; sur les lacs. les alluvions même formées imperceptiblement appartiennent à l'Etat; les riverains cependant sont seuls à pouvoir bénéficier des concessions d'endigage.

Une autre question se pose en examinant les concessions d'endigage et de créments futurs. Si pour une

(10) Loi du 29 août 1905. Article unique : « Toute vente d'îles, d'îlots, de forts, de châteaux-forts ou batteries du littoral, déclassés, situés en France, en Algérie et en Tunisie, ne peut être autorisée que par une loi et après avis des Conseils supérieurs du ministère de la Marine et du ministère de la Guerre. En ce qui concerne les colonies et pays de protectorat (La Tunisie exceptée), l'autorisation fera également l'objet d'une loi, après avis du Comité consultatif de la Défense des Colonies. »

raison ou pour une autre il vient à s'élever des contestations les concernant, à quelle juridiction faudra-t-il s'adresser pour les résoudre ? C'est ainsi le problème de la compétence qui se trouve posé. Comment peut-il être interprété ? Les développements suivants vont le dire.

CHAPITRE IV

Règles de compétence concernant les concessions d'endigage et de créments futurs

Quand il s'élève des contestations entre l'Etat et des acquéreurs de lais ou relais de la mer la juridiction compétente doit être le conseil de préfecture par application de la loi du 28 pluviose an VIII. Ces lais et relais de la mer sont, en effet, des choses complètement entrées dans le commerce et leur vente se rattache à la vente de biens domaniaux (1).

Lorsqu'il s'agit de concessions d'endigage et de créments futurs, les biens qui en font l'objet présentent une condition autre; c'est pourquoi le professeur LAFERRIÈRE prétend que ces concessions ne doivent pas relever de l'autorité judiciaire mais du Ministre des Travaux pu-

(1) C. E., 16 novembre 1917. Malo-Lefèvre.

Le Conseil d'Etat n'est pas compétent en premier ressort pour connaître d'une requête tendant à faire reconnaître les droits qu'un particulier prétend tenir de diverses ordonnances ayant concédé à ses auteurs des terrains vagues, des dunes, des lais et relais de la mer. Le litige porte sur l'interprétation de contrat de ventes domaniales d'où compétence du Conseil de préfecture.

LAFERRIÈRE : *Traité de la juridiction administrative.* Tome II, page 143.

blics sauf recours au Conseil d'Etat (2). De Recy fait une distinction entre les concessions amiables et les concessions aux enchères. Voici ce qu'il écrit sur les dernières : « Le fait qu'elles ont eu lieu dans les formes tracées pour l'aliénation des immeubles de l'Etat, aux clauses et conditions du cahier des charges générales, arrêté par le Ministre des Finances, nous paraît les faire rentrer dans la catégorie des ventes domaniales dont le contentieux tant pour l'application que pour l'interprétation a été réservé aux conseils de préfecture par la loi du 28 pluviôse an VIII. C'est, en effet, l'adjudication aux enchères qui, d'après la jurisprudence constitue le signe caractéristique de la vente nationale ».

(2) Dans le même ouvrage nous trouvons ceci : « La concession de créments futurs contient deux éléments : d'abord une autorisation donnée au concessionnaire d'occuper des portions du domaine public, d'y construire des digues ou autres ouvrages destinés à favoriser la formation des alluvions ; puis la cession d'une chose future, de l'alluvion qui sera formée et deviendra susceptible de propriété privée. Le premier élément est un acte administratif, le second est un contrat à terme ou sous condition ; leur réunion forme un contrat administratif d'une nature spéciale, dans lequel l'exercice de la puissance publique vient à l'appui des conventions passées avec le Domaine. En effet, l'objet de ces conventions, c'est-à-dire la prise de possession éventuelle de terrains conquis sur la mer ou sur les fleuves, pourrait ne jamais se réaliser, si on ne donnait pas au concessionnaire les moyens d'assurer cette conquête au moyen de travaux faits sur le domaine public. Nous ne sommes donc pas ici en présence d'un simple acte de gestion qui relèverait des tribunaux à défaut d'attribution à la juridiction administrative, mais en présence d'un acte administratif, que sa connexité avec des stipulations contractuelles n'empêche pas d'échapper à la compétence judiciaire, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. On ne saurait d'ailleurs refuser le caractère d'acte administratif à une autorisation d'occuper le domaine public et d'y faire des travaux ; ces sortes d'autorisations n'émanent pas de l'Etat propriétaire, puisque le lit des fleuves et les rivages de la mer ne lui appartiennent pas ; elles émanent de l'Etat puissance publique, exerçant son autorité propre sur les choses de ce domaine inaliénable et imprescritible... La compétence appartient à l'autorité concédante... »

S'agissant des concessions à titre amiable il dit encore : « L'acte de concession d'une dépendance du domaine public que l'Administration consent à en laisser retrancher constitue tout à la fois : 1° un acte de la puissance publique, en tant qu'il distrait du domaine public telle ou telle portion considérée comme susceptible de rentrer sans inconvénient dans le commerce; 2° un contrat de droit civil, en tant que l'administration dispose d'un immeuble appartenant à la nation, et qu'elle en confère la propriété éventuelle à un simple particulier; 3° enfin, dans certains cas, un marché de travaux publics quand les travaux d'endigage et de conquête intéressent non seulement le concessionnaire mais le régime général du littoral ou du fleuve.

En tant qu'il retranche un terrain des dépendances du domaine public, l'Etat exerce sa prérogative de puissance publique. Dès lors, les actes qui se rattachent à l'exercice de ce pouvoir, ou échappent à tout recours, ou ne peuvent être discutés que devant la juridiction administrative. Mais les droits privés constitués en vertu de ce pouvoir ont le caractère de droits civils et tombent sous le contrôle des tribunaux judiciaires. Quant aux clauses qui peuvent l'assimiler à un marché de travaux publics, il est évident que leur application et leur interprétation sont du ressort de la juridiction administrative ». [— Répertoire de droit administratif. Béquet, page 333 —].

Cet éminent auteur partage donc, s'agissant de ces dernières concessions, la compétence entre la juridiction administrative et l'autorité judiciaire. Malgré l'opinion contraire de certains auteurs dont M. Picard (*Traité des eaux*, tome V, page 86), il semble préférable d'adopter

les idées soutenues par DE RECY et d'approuver ce parallélisme des compétences comme on l'a déjà fait en ce qui concerne le problème de la délimitation des rivages de la mer.

Nous avons vu que les ayants cause du concessionnaire peuvent se prévaloir des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations que lui. S'ils ont par suite eux-mêmes des difficultés avec l'Etat, les mêmes règles de compétence devront s'appliquer. Lorsque deux concessionnaires successifs sont en contestation à propos de la propriété d'un même terrain, c'est à l'autorité judiciaire de décider. (Cassation, 28 décembre 1864. Polders de l'Ouest contre Thomas). Celle-ci est également compétente pour statuer sur plusieurs demandes en concession ou en revendication des terrains lorsqu'elles soulèvent des difficultés. (C. E., 21 août 1845, héritiers Hoche contre l'Etat). Lorsque des tiers se prétendent propriétaires en vertu d'actes antérieurs, c'est à l'autorité judiciaire de décider si la concession attaquée nuit vraiment aux droits de propriété invoqués; de toute façon, l'annulation d'un acte de concession ne peut être faite que par le Conseil d'Etat ou par le Chef de l'Etat [(C. E., 29 août 1834, Leterme) (14 juillet 1838, Leterme)].

Si la déchéance est prononcée contre un concessionnaire défaillant ce sera à l'autorité judiciaire de statuer sur le sort des hypothèques et sur les autres droits qui auraient pu être consentis par ce concessionnaire à des tiers.

D'une façon générale, l'on peut conclure que les actions en réparation pécuniaire relèvent de l'autorité

judiciaire alors que l'interprétation des actes administratifs est toujours réservée à l'autorité administrative.

Les caractères, les effets et les formes des concessions d'endigage et de créments futurs ainsi que les problèmes de compétence qu'elles soulèvent montrent bien qu'il s'agit là de concessions d'un type spécial ayant pour but l'exploitation du domaine public maritime et fluvial. Elles présentent de grandes garanties pour le bénéficiaire; si celui-ci se conforme normalement aux clauses contenues dans le contrat qu'il passe avec l'Administration, il acquerra un véritable droit de propriété sur les terrains qu'il aura définitivement soustrait au domaine public. Sa situation, à cet égard, ne saurait être semblable à celle de certains particuliers désireux de tirer parti également du domaine public mais qui ne peuvent obtenir que des « permissions » d'en occuper temporairement et privativement certaines parties.

C'est à l'étude de la comparaison entre les concessions d'endigage et de créments futurs et les autres modes d'utilisation du domaine public maritime et fluvial qu'il va être procédé maintenant.

DEUXIÈME PARTIE

COMPARAISON ENTRE LES CONCESSIONS D'ENDIGAGE ET DE CRÉMENTS FUTURS ET LES AUTRES MODES D'UTILISATION PRIVATIVE DU DOMAINE PUBLIC MARITIME ET FLUVIAL

Section I

Généralités

Le domaine public naturel peut faire l'objet d'utilisation variées que l'on a coutume de diviser en deux groupes : les utilisations communes comme l'utilisation du service des chemins de fer et les utilisations privatives, comme le stationnement, la permission de voirie. C'est la classification proposée par M. Louis Trotabas, professeur à la faculté de droit de Nancy (1) et qui semble avoir rallié de nos jours l'opinion unanime de la doctrine.

D'après cet auteur : « les utilisations communes sont celles dont bénéficie le public considéré collectivement; les utilisations privatives sont celles dont ne jouit au contraire qu'un individu déterminé » (2). Dans les premières, le Domaine se trouve en présence d'un usager demeurant juridiquement anonyme. Ceci est la conséquence de deux faits : le premier est que cet usager possède des droits individuels que M. Trotabas assimile à des « libertés définies » (3) en dehors de toute disposition préventive.

Le second fait se trouve réalisé quand l'usager fait usage d'un service public : « Il est possible de dire dans l'ensemble que chaque fois qu'il s'agit du fonctionnement d'un service public le principe de l'égalité de tous devant le service doit avoir pour effet de placer tous les usagers dans la situation anonyme des utilisations com-

(1) L. Trotabas : « *De l'utilisation du domaine public par les particuliers* ». Thèse de droit. Paris, 1924.
(2) L. Trotabas : *Op. cit.*, page 41.
(3) L. Trotabas : *Op. cit.*, pages 55 et 56.

munes. Il est bien entendu qu'il s'agit de l'usager du service public et non du service public lui-même considéré comme usager du Domaine ».

Dans les secondes, le Domaine se trouvera en présence d'un usager qui ne sera plus caractérisé par l'anonymat mais qui sera au contraire juridiquement individualisé.

Ces utilisations privatives sont : « accordées exclusivement à une personne et constituent au sens propre du mot, des utilisations singulières » (4).

Telle est la classification traditionnelle des divers modes d'occupation du domaine public naturel. Parmi les utilisations communes que nous trouvons sur le domaine public maritime et fluvial une distinction est à faire.

Il y en a qui appartiennent au public en général. C'est le cas du droit de circulation et de pêche.

D'autres, au contraire, n'appartiennent qu'à un public défini mais considéré collectivement.

C'est le cas des droits spéciaux reconnus aux riverains comme le droit d'accès, droit de vue, droit d'égout.

L'étude de ces modes d'utilisation commune dépasserait le cadre fixé dans cet ouvrage (5). Toutefois une distinction s'impose en ce qui concerne le droit de pêche. Lorsque la pêche dans les eaux marines est faite soit en bateau, soit à terre mais sans occupation plus ou

(4) *Op. cit.*, pages 72-73.

(5) Pour la question relative à l'étude du droit de circulation. Voir Bernard, thèse droit, Paris 1930. « De l'utilisation du domaine public maritime. Etablissements de pêche et locations de plage. », pp. 20 et suivantes.

En ce qui concerne les droits spéciaux reconnus aux riverains. Voir De Recy. — Répertoire pratique de droit administratif. Béquet, page 165. Domaine. N°s 687, 688 et 689.

moins prolongée d'un espace déterminé du rivage, l'on peut considérer qu'elle rentre dans les modes d'utilisation commune du domaine public maritime. Elle est dans ce cas libre, gratuite et commune (6). Mais quand elle exige, comme c'est le cas pour la pêche à terre et pour la pêche à pied, l'établissement d'organisations techniques sur le rivage de la mer présentant une certaine durée il est nécessaire alors de recourir à une autorisation préalable et personnelle; elle rentre alors dans les modes d'utilisation privative du domaine public maritime. La pêche dans ce cas peut faire l'objet de ce que l'on appelle couramment des concessions d'établissements de pêche dont nous parlerons par la suite.

Quant à la pêche sur le domaine fluvial, elle n'est pas libre d'une façon générale comme à la mer « la pêche est réglementée dans toutes les eaux qui ne sont pas « fermées », par conséquent dans les fleuves, rivières, canaux, ruisseaux ou cours d'eau quelconques. Elle est au contraire libre, c'est-à-dire peut être pratiquée par le propriétaire en tous temps et par tous les moyens dans les étangs ou réservoirs, propriétés privées n'ayant aucune communication avec des eaux courantes » (7). Lorsque la pêche n'est pas libre l'Etat seul

(6) Ordonnance de la Marine, 6 août 1681. Livre V, titre I, art. 1er.

« Déclarons la pêche de la mer libre et commune à tous nos sujets auxquels nous permettons de la faire tant en pleine mer que sur les grèves avec les filets ou engins permis par la présente ordonnance. »

Décret du 19 novembre 1859 concernant le cinquième arrondissement maritime, article 57 : « La pêche est maritime, c'est-à-dire libre, sans fermage ni licence... jusqu'aux limites de l'Inscription maritime. »

(7) Dalloz : *Répertoire pratique.* Pêche fluviale, page 672. Nos 8 et suivants.

peut concéder le droit de pêche à titre temporaire. Ce droit de pêche, de même que les concessions d'établissements de pêche va être étudié plus loin.

Outre les utilisations communes auquel peut être soumis le domaine public naturel, il existe des utilisations privatives connues sous le nom général de concessions.

Il en est de deux sortes sur le domaine maritime et fluvial :

1°) Des concessions de propriété ou de droits réels; c'est le cas des concessions d'endigage et de créments futurs déjà étudiés.

2°) Des concessions à titre temporaire ou concessions d'occupation ou autorisations d'occupation temporaire.

Deux catégories se distinguent parmi ces dernières.

A) Certaines concessions ont pour but l'exploitation du domaine naturel.

Sur le domaine public maritime se trouvent :

Les concessions d'établissements de pêche et les locations de plage.

Sur le domaine public fluvial se trouvent :

Les concessions de pêche et les concessions de prise d'eau.

B) Certaines autres concessions ont en vue l'exploitation d'un service public destiné à faciliter l'utilisation normale du domaine naturel.

C'est le cas des concessions d'outillage dans les ports.

C'est à l'étude des traits essentiels de ces différents modes d'utilisation privative du domaine public que nous allons procéder maintenant en essayant de les comparer à ceux que nous avons étudiés à propos des concessions d'endigage et de créments futurs.

Section II

Concessions d'établissements de pêche

Parmi les concessions qui se trouvent sur le domaine maritime et qui ont en vue l'exploitation il y a d'abord les concessions d'établissements de pêche. Ces concessions ont eu une longue évolution historique (8) mais le texte qui est à la base de la réglementation moderne les concernant est un décret-loi du 9 janvier 1852. Ce décret est fondamental: il préconisait la nécessité d'une autorisation préalable à la formation de tout parc ou pêcherie et il déterminait l'autorité compétente pour délivrer ces autorisations, en l'occurrence le Ministre de la Marine. Roger Collard qui faisait alors partie de la commission réunie pour l'étude de ces questions avait ainsi résumé les règles qui lui paraissaient devoir gouverner la formation et l'existence des établissements de pêche : « Le Ministre de la Marine prononcerait lui-même et dans son arrêté, il aurait soin de réserver toutes les conditions usuelles, la stricte observation des lois et règlements et surtout la faculté expresse de retirer l'autorisation à volonté. Il serait bien entendu que la permission serait toujours gratuite aux termes des lois qui assurent à tous la liberté de la pêche maritime, qu'en un mot ce ne serait qu'une autorisation essentiellement révocable et nullement une concession » (9). Les conclusions le la commission passèrent dans le texte définitif

(8) Bernard, *op. cit.*, pp. 47 et suivantes.

(9) Le Ministre de la Marine a souvent protesté contre l'emploi fait à tort dans la correspondance administrative du terme « concession ». Voir circulaire du 7 février 1860 (B. O. 1860. Tome I, premier semestre, page 81). Cet usage défectueux n'a pas disparu de nos jours.

du décret du 9 janvier 1852 ainsi que dans ceux qui suivirent.

Voilà bien des différences avec la concession d'endigage. Celui qui obtient l'autorisation d'un établissement de pêche se trouve donc être dans la situation d'un permissionnaire vis-à-vis de l'Etat et non dans la situation d'un concessionnaire. Dans le cas d'une concession d'endigage le concessionnaire se trouve dans une situation contractuelle vis-à-vis de l'Etat. Dans l'octroi d'une concession de pêcherie l'on ne rencontre qu'un acte unilatéral de la part de l'Administration permettant l'occupation d'une partie déterminée du rivage de la mer. M. Trotabas indique clairement la différence qui existe entre un concessionnaire et un permissionnaire (10) : « Oui certes, tous deux sont des occupants, mais ils occupent à des titres différents; le permissionnaire est seulement dans une situation juridiquement individualisée, tandis que le concessionnaire est titulaire d'un droit ». En plus de cette différence capitale, les décrets qui organisèrent et remanièrent les concessions de pêcheries maritimes (décrets du 21 décembre 1915, 27 décembre 1922, 26 avril 1927, 21 mars 1931, 2 septembre 1931), telles qu'on les trouve aujourd'hui, réglementèrent certains points propres à celles-ci et que l'on ne retrouve pas dans les concessions d'endigage. Il est inutile d'indiquer ici les différences qui obligatoirement existeront entre les formalités requises pour l'obtention d'une autorisation d'établissement de pêche et celles étudiées à propos des concessions d'endigage. Elles trouveraient leur place dans un ouvrage traitant spécialement des

(10) L. Trotabas, *op. cit.* pp. 121-122-123.

concessions d'établissements de pêche (11); la même attitude sera adoptée pour l'étude des concessions qui vont suivre.

Un point est commun à toutes les concessions qui utilisent d'une façon privative le domaine public; elles comportent toutes un cahier des charges type établi par les différents départements ministériels intéressés.

C'est surtout dans la mise en œuvre de la concession d'établissement de pêche que l'on peut établir des différences sensibles avec la concession d'endigage.

Si le concessionnaire est inscrit maritime, il ne pourra pas, en cas de demande d'une concession d'endigage, bénéficier de l'exemption contenue au profit des inscrits maritimes dans les décrets des 4 juillet 1853, 19 novembre 1859 et dans le décret du 28 mars 1919. Ces décrets rendent gratuites les concessions temporaires de parties de plage faites aux inscrits maritimes, à leurs femmes, à leurs veuves ou à des orphelins non mariés d'inscrits, pour y établir des pêcheries mobiles. La durée des pêcheries a été fixée à vingt-cinq ans au maximum pour les établissements fixes et à cinq ans au maximum pour les établissements mobiles. Il y a donc obligation pour le concessionnaire de demander le renouvellement de l'autorisation dans les cinq dernières années pour les premiers et dans la dernière année pour les seconds. Rien de semblable n'existe pour le concessionnaire à

(11) Pour les formalités requises pour l'obtention d'une concession d'établissement de pêche et de location de plage. Voir Bernard, *op. citat.*

Pour celles qui concernent les concessions de prises d'eau, voir Passez. Thèse droit, Paris 1898 : « Les permissions de voirie ».

Pour celles ayant trait aux concessions d'outillage, voir Pagès. Thèse droit, Paris, 38 : « Le régime administratif des ports de commerce en France ».

charge d'endigage; il sera définitivement propriétaire du terrain qu'il aura demandé en concession pourvu qu'il se conforme strictement aux conditions et charges contenues dans l'acte de concession.

Une fois propriétaire d'une concession d'endigage le concessionnaire peut céder cette dernière à un sous acquéreur sans rien demander à personne. Le concessionnaire d'un établissement de pêche ne peut en faire autant. Le Directeur de l'Inscription maritime doit autoriser la cession et de toute façon celle-ci n'a d'effet que pour la durée de la concession primitivement accordée; à l'expiration du délai prévu pour celle-ci, le nouveau titulaire doit en solliciter le renouvellement.

Dans le cas où cette condition ne serait pas remplie, la concession de pêcherie prendrait fin et le principe général est que le permissionnaire doit enlever ses installations sans indemnité.

C'est le cas d'extinction normale d'une concession d'établissement de pêche. Mais il en est d'autres contenus dans l'art. 13 du décret du décret du 21 décembre 1915 et qui sont les suivants :

1° Si l'établissement se trouve exposé à des causes d'insalubrité publique dûment constatée ou si l'emplacement concédé n'a pas été utilisé ou approprié dans le délai d'un an ou s'il a été abandonné depuis le même délai.

2° Non exécution des prescriptions imposées au concessionnaire ou non paiement des redevances.

3° Condamnation prononcée contre le concessionnaire lorsque la nature du délit ou la gravité de la peine rendent nécessaire le retrait de la concession.

1° Exécution des travaux publics intéressant, soit la défense nationale, soit la sécurité de la navigation, soit la conservation du rivage.

A part les causes de révocations qui appartiennent au droit commun des contrats (non exécution des prescriptions imposées au concessionnaire, non paiement des redevances) l'idée de police semble jouer un rôle plus important en ce qui concerne la révocation d'une concession d'établissement de pêche que lorsqu'il s'agit d'une concession d'endigage. Lorsque l'Etat exécute des travaux publics intéressant soit la défense nationale, soit la sécurité de la navigation, soit la conservation du rivage, il peut retirer ou modifier la concession d'établissement de pêche sans aucune indemnité en faveur du concessionnaire dépossédé. Nous avons vu qu'il n'en était pas de même à l'égard d'un concessionnaire d'un droit d'endigage. D'après l'étude de ces cas de révocation, il semble que l'Administration doit une indemnité au concessionnaire dépossédé si la concession de pêcherie est révoquée en dehors des cas prévus ci-dessus et en dehors du terme. Il y a là une dérogation à la règle générale qui s'applique en matière de permissions sur le domaine public car il est rare qu'une indemnité puisse être accordée étant donné le caractère précaire que présentent ces permissions.

Le retrait d'une concession d'endigage opéré par l'Etat ne peut avoir lieu que pour inexécution des clauses insérées dans l'acte de concession. Il n'est tenu compte des règles concernant la police, la mise en valeur et la salubrité du domaine public que d'une façon moindre. Aussi peut-on conclure que si le décret du 21 décembre 1915 a conféré aux exploitants de pêcheries un droit qui

a toutes les apparences et tous les avantages du droit de propriété, ce droit semble tout de même être moins solidement établi que celui dont bénéficient les concessionnaires à charge d'endigage.

Section III

Locations de plages

Le second groupe de concessions utilisant le domaine public maritime se compose de ce que l'on appelle les locations de plage. Les plages peuvent faire l'objet d'une utilisation commune : c'est le fait pour chacun de nous de planter une tente sur la plage et de la remporter après usage. Il y a là une conséquence de l'usage commun des rivages de la mer comportant pour tous le droit d'y circuler et d'y stationner. Lorsqu'un particulier est désireux d'élever sur une plage un hangar pour y abriter son embarcation par exemple, il pourra obtenir une autorisation d'installation individuelle ; cette dernière sera d'une nature identique à celle que l'on trouve pour les établissements de pêche. Le seul bénéficiaire de l'autorisation aura droit à l'occupation privative et privilégiée de l'endroit en question.

Les locafions de plage proprement dites présentent un caractère un peu différent. Comme le dit M. Bernard (12) : « Elles ont pour effet d'insérer entre l'Administration et le Domaine d'une part et, d'autre part, l'usager commun juridiquement anonyme et non dépossédé de ses droits généraux d'usage, un usager, un uti-

(12) Bernard : *op. cit.*, page 33.

lisateur intermédiaire, sorte de rouage ou de metteur en œuvre dont le droit se traduira bien encore en une occupation privative ou privilégiée; mais cette occupation, loin d'être exclusive de toute autre utilisation a au contraire pour but et n'est qu'un moyen de rendre plus facile, plus complète ou plus agréable, l'utilisation commune du Domaine par la généralité du public. La concession sert ici d'assise à l'utilisation commune. L'usager qui use du domaine par l'intermédiaire des aménagements réalisés par le concessionnaire est un usager commun; sa situation à l'égard du domaine n'est pas individualisée. Reprenant et appliquant ici la terminologie employée par M. Trotabas dans son analyse de la situation respective vis-à-vis du Domaine, du concessionnaire et de l'usager d'un service public (13), nous pouvons dire que dans ce type de concession, réalisé comme nous l'avons indiqué par les locations de plage, le concessionnaire apparait comme un usager primaire, substitué en quelque sorte à l'Administration et qui en réalisant une meilleure appropriation du Domaine à sa destination naturelle, va permettre au public, usager secondaire, demeuré dans la situation anonyme des utilisations communes parce que toujours considéré collectivement, de retirer du Domaine une utilité plus étendue. »

Cette étude de la condition juridique du locataire de plage montre bien quelle différence il peut exister entre lui et un concessionnaire à charge d'endigage (14). Celui-

(13) Trotabas : *op. cit.*, page 125.

(14) La concession à charge d'endigage se conclut généralement sous la forme de concession aux enchères avec facilité et concurrence comme c'est la règle générale en matière de vente de biens de l'Etat. Il n'en est pas de même pour une location de plage ; elle-ci a lieu le plus souvent par voie de bail amiable.

ci pourra devenir propriétaire du terrain concédé alors que le premier ne sera jamais qu'un intermédiaire entre l'Administration et le public à titre d'usager uniquement. Le locataire de plage est tenu à certaines obligations qui ont en vue l'utilisation commune du domaine public maritime dans ses manifestations les plus courantes qui sont la pêche et la libre circulation. De même que le concessionnaire à charge d'endigage, le locataire de plage est astreint à des servitudes de passage en faveur des particuliers et des agents des services intéressés ainsi qu'à des servitudes de libre accès du rivage. Toutefois il est soumis à une obligation spéciale qui consiste à prendre sous sa seule responsabilité toutes les précautions utiles en vue d'assurer la sécurité des baigneurs. L'inexécution de cette obligation, jointe aux prescriptions qui lui sont faites de n'élever sur la plage aucune construction ni aucun ouvrage fixe ou permanent sans autorisation spéciale suffit à causer la révocation de la location. Comme pour la concession d'établissement de pêche, l'Etat peut résilier et modifier la location de plage pour toute cause d'utilité publique, sans indemnité au profit du locataire. La situation du concessionnaire à charge d'endigage se présente, nous l'avons vu, d'une autre façon.

Une question qui n'a pas encore été résolue d'une façon favorable à l'égard des principaux intéressés et qui se rattache à la location de plage est celle du droit des riverains à la vue sur la mer. Ni l'Administration ni la jurisprudence n'ont su imposer aux concessionnaires de plage le respect de ce droit au profit des riverains. Vis-à-vis d'un concessionnaire d'un lais de mer concédé par la voie des enchères l'Etat s'engage à n'élever aucune

construction sur les terrains maritimes situés en avant si le cahier des charges spécifie que ces terrains doivent rester libres pour les besoins d'un service quelconque (C. E. 7 février 1879, Veuve Tarbé, des Sablons). L'on ne trouve aucune décision semblable en faveur des riverains d'une plage. De même que les propriétaires intéressés à l'octroi d'une concession d'endigage ont intérêt à se grouper en une association syndicale qui se chargera d'effectuer les travaux de conquête, de même il paraîtrait intéressant pour des propriétaires désirant profiter de leur droit à la vue sur la mer, de se grouper en une association syndicale qui pourrait se rendre adjudicataire de la plage et en effectuerait l'aménagement de façon à respecter le plus possible les droits de chacun des membres du syndicat.

Les concessions d'établissements de pêche et les locations de plages sont les seules que l'on trouve sur le domaine public maritime naturel et qui en ont pour but l'exploitation. D'autres concessions ont en vue au contraire l'utilisation du domaine public fluvial; ce sont les concessions de pêche fluviale et les concessions de prise d'eau.

Section IV

Droit de pêche fluvial

L'Etat, de même qu'il a la possibilité de concéder le droit d'endigage peut aussi concéder le droit de pêche fluviale. L'article premier de la loi du 15 avril 1829 décide que le droit de pêche sera exercé au profit de

l'Etat. Il y a une différence à faire entre le droit de pêche sur les cours d'eau navigables ou flottables et le droit de pêche sur les cours d'eau non navigables ni flottables. Dans ce dernier cas, les propriétaires riverains auront chacun de leur côté le droit de pêche jusqu'au milieu du cours d'eau sans préjudice des droits contraires établis par possession ou titres. La situation de ces riverains se présente comme favorisée. L'on sait également que les propriétaires riverains qui désirent obtenir l'octroi d'une concession à charge d'endigage se trouvent aussi dans une situation privilégiée car celle-ci ne peut leur être accordée qu'à titre amiable. Le droit de pêche reconnus aux riverains est une conséquence de ceux que leur confère la loi du 8 avril 1898. Lorsque l'Etat exploite son droit de pêche dans les fleuves, rivières et cours d'eau navigables ou flottables, il le fait par voie d'adjudication aux enchères; en cas d'insuccès l'exercice du droit de pêche pourra être concédé par licence à prix d'argent. Toutefois il existe des dérogations au principe de l'adjudication. C'est ainsi qu'un décret du 17 février 1903 est venu indiquer que l'octroi du droit de pêche aux sociétés de pêcheurs à la ligne, moyennant l'engagement pris par celles-ci de se soumettre à certaines obligations, pouvait se faire sans qu'il soit procédé à l'adjudication.

Lorsque l'Etat concède le droit d'endigage il semble qu'il ne puisse le faire sans recourir au procédé de l'adjudication. Nous avons vu d'ailleurs que dans ce cas l'adjudication aux enchères est la règle. Les associations de pêcheurs constituées en conformité de l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 sont seules admises avec les particuliers à participer aux adjudications; une telle

réserve concernant les sociétés n'existe pas en ce qui concerne l'octroi du droit d'endigage pas plus que celle qui concerne la législation des associations syndicales. Celle-ci, en effet, objet des lois de 1865 et de 1868 n'est pas applicable aux propriétaires riverains des cours d'eau sur lesquels ils ont le droit de pêche. Elle ne vise qu'une réunion de propriétaires se proposant l'exécution et l'entretien des travaux de défense ou d'amélioration de leurs immeubles comme c'est le cas pour les associations syndicales créées en vue de l'exécution des travaux de conquêtes nécessités pour l'octroi d'une concession à charge d'endigage. Pour la pêche il ne s'agit que d'une simple surveillance et par suite il n'y a pas à proprement parler de travaux à exécuter dans le lit du cours d'eau. Donc, une société de propriétaires qui se formerait pour l'exploitation en commun de la pêche dans des eaux courantes ou des eaux closes serait une société civile régie par les articles 1382 et suivants du code civil.

Comme pour les concessions d'établissements de pêche sur le rivage de la mer, il existe certaines incapacités qui sont susceptibles d'empêcher les concessionnaires de pêche fluviale à prendre part aux adjudications. Ces incapacités ont surtout en vue la police et la conservation du domaine public naturel.

De même qu'en ce qui concerne la concession d'endigage l'on trouve dans l'article 20 du cahier des charges du 7 juillet 1914 les termes suivants : « En cas de contestations avec des tiers sur l'exercice de ses droits, la société ne pourra mettre l'Etat en cause ou l'appeler en garantie.».

Ce cahier des charges est spécial aux sociétés de pêche. Les concessions d'établissements de pêche sur le rivage de la mer ainsi que les concessions de pêche accordées sur le domaine public fluvial sont accordées pour une période indéterminée qui peut varier de un an à trente ans selon le genre de pêche qu'elles ont pour but d'autoriser. L'Administration n'est liée en aucune façon à l'égard de celui qui a obtenu une autorisation de pêcherie ou une concession de pêche fluviale; la permission qu'elle aura accordée pourra être retirée si l'intérêt du domaine public l'exige. Ces pouvoirs de l'Administration ne jouent pas, lorsqu'il s'agit d'une concession d'endigage, de la même façon.

Section V

Concessions de prise d'eau

Les autres modes d'utilisation privative que l'on trouve sur le domaine public fluvial sont les concessions de prise d'eau. Celles-ci peuvent elle-même se diviser en deux : une concession de prise d'eau ordinaire et une concession de prise d'eau faite par les usines productrices d'électricité.

La concession de prise d'eau ordinaire se préoccupe surtout de l'écoulement de l'eau et de l'agriculture en vue d'éviter les inondations et de faciliter l'irrigation. Le particulier désireux d'établir un barrage sur un cours d'eau navigable accompagné ou non de la construction d'une usine ou d'un moulin devra obtenir de l'Administration l'octroi d'une permission qui, de même que les

permissions que nous avons étudiées dans les pages précédentes, est une permission de voirie. Mais une concession de prise d'eau présente un double caractère : celui d'être une occupation du domaine public et celui d'utiliser l'eau « *res nullius* ». C'est pourquoi les prescriptions qui sont imposées au concessionnaire d'une prise d'eau sont moins relatives à la police du domaince, comme nous l'avons vu dans les concessions précédentes, qu'à des considérations d'ordre plutôt technique. La concession de prise d'eau semble donc être quelque chose de plus qu'une simple autorisation d'occuper le domaine public fluvial. Comme le dit M. Passez, dans son ouvrage sur les *Permissions de voirie :* « A un moindre titre que les pêcheries, mais d'une manière qui laisse présager la réglementation des usines productrices d'électricité, les prises d'eau constituent un commencement d'organisation d'une activité privée, ayant trouvé son origine dans la nécessité d'autoriser une occupation du domaine public ». Si les concessions de prise d'eau ordinaires ont un aspect plutôt technique, il en est de même, mais à un degré plus prononcé lorsqu'il s'agit de prise d'eau faite par les usines hydrauliques productrices d'électricité.

Concession d'énergie hydro-électrique. — L'étude de la loi du 16 octobre 1919 qui a organisé la réglementation de ces derniers va montrer que deux modes d'exploitation sont possibles : la concession et l'autorisation. Le régime des cours d'eau sous l'empire de cette loi a été unifié. L'art. 1[er] indique que : « Nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat ». Il y a donc unité de législation

et de régime s'agissant de l'utilisation de l'énergie hydraulique entre les divers cours d'eau.

La concession est le mode d'exploitation qui semble avoir eu les faveurs de la loi; elle peut être employée pour les entreprises ayant pour objet principal la fourniture de l'énergie à des services publics ou à des associations syndicales et dont la puissance maximum excède 150 kilowatts. Les autres entreprises peuvent se contenter d'une simple autorisation mais leur champ se trouve ainsi très limité et, d'une façon générale, l'on peut dire que la concession avec obligation d'un contrat entre l'Etat et le concessionnaire est le régime de droit commun; elle se rapproche par là de la concession d'endigage. Toutefois le contrat de concession d'énergie hydraulique est conclu pour une durée limitée à soixante quinze ans et qui est d'ailleurs la même pour les autorisations. L'Etat peut se réserver une faculté de rachat. Ceci n'existe pas en matière de concession d'endigage. L'Etat ne pourra exercer son droit de reprise sur les terrains concédés qu'une fois qu'il aura proclamé la déchéanc edu concessionnaire pour défaut d'exécution des charges et travaux qui lui étaient imposés. De plus, le concessionnaire d'énergie hydraulique ne peut pas disposer librement de sa concession comme pourrait le faire le propriétaire d'une concession à charge d'endigage; toute cession totale ou partielle doit être approuvée par décret en Conseil d'Etat.

Lorsque la concession d'énergie hydraulique a été non plus concédée mais accordée sous forme de permission de voirie, la loi de 1919 a donné à ces autorisations un régime qui présente certaines analogies avec le régime des concessions. La loi, en effet, dispose « que les

droits résultant du contrat de concession ou de l'arrêté d'autorisation d'aménagement des forces hydrauliques sont susceptibles d'hypothèques ». Il semble impropre que la loi ait pu parler des « droits résultant de l'arrêté d'autorisation ». Il est certain qu'on ne peut hypothéquer qu'un droit réel et, comme nous l'avons déjà dit, il n'y a que le concessionnaire à être vraiment titulaire d'un droit et non le permissionnaire qui ne se trouve que dans une situation de fait. Le permissionnaire est un possesseur de bonne foi, il ne peut donc pas hypothéquer un droit de possession. La loi a prévu également qu'un permissionnaire évincé par un concessionnaire aurait droit à une indemnité semblant ainsi lui reconnaître certains droits réels. Nous avons vu qu'au seul point de vue domanial une telle indemnité n'est pas accordée aux autres permissionnaires sur le domaine public. La loi de 1919 a fait appel surtout à des considérations d'ordre économique; elle semble avoir considéré les concessionnaires et les permissionnaires comme de simples bénéficiaires du droit d'exploiter une richesse sociale, sous le contrôle de l'Administration durant un temps déterminé. Lorsqu'un concessionnaire à charge d'endigage vient à être déchu, les ouvrages qu'il aura exécutés à l'époque de la déchéance appartiendront, sans indemnité, à l'Etat qui pourra cependant en exiger la démolition par les soins et aux frais du concessionnaire déchu; il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit d'usines hydrauliques. L'Etat certes, peut, comme dans la concession d'endigage et comme dans les autres permissions de voirie exiger l'enlèvement des constructions sans aucune indemnité mais s'il exige l'abandon à son profit, des ouvrages de barrage et de prise d'eau édifiés

dans le lit du cours d'eau et sur ses berges et se dispose ainsi à les reprendre, il devra indemniser le permissionnaire.

Tels sont les traits essentiels des autorisations d'occupation temporaire du domaine public que nous venons d'étudier et qui ont pour objet l'exploitation de ce domaine. Chacune d'elle possède un cahier des charges type et se trouve astreinte au paiement d'une redevance qui n'est que le signe et la constatation expresse du droit imprescriptible de l'Etat sur le sol concédé temporairement. Cette redevance n'a d'équivalent dans la concession d'endigage que le prix payé par le concessionnaire pour les terrains qu'il demande à endiguer et qui est établi en considération des charges et des avantages que la concession procurera au demandeur. Elle est due également par celui qui exploite un service public destiné à faciliter l'utilisation normale du domaine public maritime ou fluvial grâce à l'outillage qu'il mettra à la disposition des usagers.

C'est du régime de l'outillage dans les ports que nous allons parler maintenant. Ce régime de l'outillage n'a pas grand rapport avec la concession d'endigage mais servant comme celle-ci à la mise en valeur d'une partie du domaine public maritime, il convient d'en dire, ici, quelques mots.

Section VI

Concessions d'outillage

L'Etat, d'une façon générale (15), construit lui-même et se charge de l'entretien des ports. Mais très souvent

(15) L'Etat généralement exécute les travaux neufs. Il peut cependant recourir au régime de la concession, mais celle-ci offre le gros

l'Etat n'exploite pas directement ses établissements maritimes. En matière d'outillage, la concession ou l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public est la règle, l'exploitation par l'Etat, l'exception.

Le régime appliqué à l'outillage des ports peut se comparer à celui qui régit les concessions d'énergie hydraulique. Le propriétaire de l'engin (grues, appareils de levage, formes, silpways, etc...) se trouve uni à l'Administration par un lien qui va du simple acte unilatéral ou permission à l'acte contractuel ou concession. Si par exception il n'y avait pas occupation privative du Domaine public par l'engin, l'installation et l'exploitation en seraient libres.

Le particulier qui veut faire usage du domaine public maritime peut se trouver dans des situations différentes qui lui permettront d'utiliser ses engins de trois manières. Il peut obtenir l'autorisation d'occuper temporairement une partie du Domaine sans obligation de service public; c'est le régime normal d'occupation temporaire précaire et révocable que nous avons déjà rencontré à propos des autres modes d'utilisation privative du Domaine. Le cas courant est l'aménagement d'un chantier naval de construction. L'autorisation d'occupation a un caractère personnel; elle ne peut durer que cinq ans. Seules des raisons d'intérêt public peuvent la faire révoquer. Cette révocation contrairement à ce qui

inconvénient de rendre difficiles des modifications susceptibles d'être apportées à l'ouvrage. Néanmoins, la loi du 24 octobre 1919 prévoit la concession à la Chambre de Commerce ou à des particuliers, des travaux nécessaires au port de Marseille. Cette dérogation au droit commun ne pourrait s'appliquer qu'à une ville comme Marseille, dont l'organisation administrative, à la suite de scandales récents, a dû être complètement modifiée.

se passe en matière de concession d'endigage (C. E., 30 mai 1884, dame Pinard), peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir auprès du Conseil d'Etat.

La seconde situation dans laquelle peut se trouver notre particulier est celle d'une installation permanente d'outillage privé avec obligation de service public. L'autorisation que lui décernera le Ministre des Travaux publics depuis le décret du 1er octobre 1926 pourra atteindre une durée maxima de quinze ans avec faculté de renouvellement. Une condition importante est exigée: c'est la mise à la disposition du public de l'outillage. En cas ou l'autorisation ne serait pas renouvelée, le propriétaire des engins doit les faire disparaître et remettre à l'Etat le terrain tel qu'il l'avait trouvé. L'on sait, dans un même ordre d'idée, que l'Administration peut exiger d'un concessionnaire à charge d'endigage déchu, la démolition des bâtiments qu'il aurait pu élever sur le terrain concédé.

La dernière situation qui peut se rencontrer et qui se rencontre d'ailleurs le plus souvent en pratique consiste à mettre l'outillage à la disposition du public seul. Les installations de ce genre sont sous le régime de la concession accordée par décret en Conseil d'Etat. Par exception avec les autres modes d'occupation temporaire déjà rencontrés, le concessionnaire n'est soumis à aucune redevance au profit de l'Etat mais celui-ci, à l'expiration de la concession, devient propriétaire au lieu et place du concessionnaire. Ce genre de concession est très rarement accordé à des particuliers mais bien plutôt à des Chambres de commerce en vertu de l'article 15 de la loi du 9 avril 1898.

Ce régime de l'outillage est le régime normal que l'on rencontre dans les ports de commerce français. Il ne semble pas qu'il faille distinguer, en la circonstance entre les ports non autonomes et les ports autonomes institués en vertu d'un décret du 28 septembre 1921 et qui a reçu application au Havre, à Bordeaux et à Strasbourg. Le régime de l'outillage restait pratiquement in changé dans ces derniers ports; les questions qui le concernaient étaient résolues par le Conseil d'administration en remplacement de l'Etat. Il semble logique de penser que le régime appliqué aux ports non autonomes soit appelé à devenir la règle commune à tous les ports français depuis qu'un décret-loi récent du 21 mars 1939 est venu supprimer l'autonomie accordée aux ports du Havre et de Bordeaux en raison des conséquences financières qu'elle pouvait avoir à l'encontre du budget de l'Etat. Les remarques précédentes s'appliquent également au régime de l'outillage des ports fluviaux.

L'étude faite dans les pages qui précèdent des principaux modes d'utilisation privative que l'on rencontre sur le domaine public maritime et fluvial, montre qu'ils ont pour but de le mettre en valeur. Ils ont servi à cette fin depuis longtemps sur le domaine public naturel mais peu à peu, dépassant le cadre de la domanialité publique, ils se trouvèrent mêlés grâce au progrès, au développement des services publics. L'exemple du régime de l'outillage dans les ports montre comment on peut utiliser tantôt la concession ou tantôt la permission ce qui a contribué à rendre difficile la distinction entre les deux, la permission se rapprochant de la concession au point de se confondre avec elle en apparence. Il n'en est rien cependant car les concessions font l'objet d'un

contrat alors que les permissions ne sont l'objet que d'une décision unilatérale de l'Administration. Le contentieux des premières est essentiellement un contentieux contractuel alors que celui des secondes est le contentieux de l'excès de pouvoir et de la responsabilité quasi délictuelle. C'est du contentieux contractuel que relève la concession à charge d'endigage, qui a pour objet, non point un terrain, d'ailleurs faisant partie du domaine public, mais la faculté de faire entrer ce terrain dans le commerce et d'en devenir ainsi propriétaire. S'agissant d'une concession d'endigage ou de créments futurs le terme concession doit s'entendre d'une aliénation d'une parcelle du domaine public maritime ou fluvial au profit du concessionnaire qui aura sur elle un véritable droit de propriété.

Les habitants de la ville de Saint-Malo, pour justifier l'esprit de conquête qui semble les caractériser depuis toujours se sont de bonne heure efforcés d'utiliser les rivages de leurs côtes au mieux de leurs intérêts. Les développements qui vont suivre vont essayer de montrer quel parti ils ont su tirer des rivages de la baie de Saint-Malo grâce aux nombreuses digues qu'ils y ont construites au cours du XVIII[e] siècle et grâce à l'emploi qu'ils ont pu faire de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 qui leur conférait le droit d'endigage.

TROISIÈME PARTIE

APPLICATIONS DES CONCESSIONS D'ENDIGAGE A LA VILLE DE SAINT-MALO ET A SES ENVIRONS

CHAPITRE PREMIER

Les concessions d'endigage dans la région de Saint-Malo antérieures à la loi du 16 Septembre 1807

La mer, « cette perturbatrice des royaumes et dont les îles sont filles », dit si justement la Bible, n'est nulle part au monde si agitée que dans le golfe appelé depuis près de douze siècles le golfe de Saint-Malo où la hauteur des marées atteint des cotes variant entre dix et treize mètres. L'abbé Manet (1) indique qu'en 709 un raz-de-marée extrêmement violent, dû aux multiples affaissements du sol qui se firent alors sentir dans toute la péninsule armoricaine, aurait envahi et presque entièrement détruit la grande forêt qui s'étendait entre le rocher d'Aaron, emplacement actuel de Saint-Malo, et l'île de Cézembre qui constituait la limite du rivage à cette époque. La mer prit possession des terres basses qui du Naye et des Talards s'étendaient jusqu'à Frotu. Les attaques de la mer avaient fini par creuser une sorte de goulet dans les roches plus tendres des plateaux d'Aaron et du Naye, et les vents dominants du Nord-

(1) Abbé Manet : *De l'état ancien et actuel de la Baie du Mont Saint-Michel, Cancale et Saint-Malo,* 1829.

Ouest accumulèrent les sables de basse mer au pied des endroits qui n'avaient pas été submergés et en particulier du Roc-abbé (Rocabey). Ce fut là l'origine du sillon actuel qui gagna à l'ouest vers l'île d'Aaron et à l'est vers Rochebonne en passant par le rocher de la Hoguette. Mais, en 1155, ce n'était encore qu'une « mince langue de sable » (Manet). L'isthme du Sillon consistait alors en une étendue formée principalement de dunes si basses que la mer, par fort vent venant du large, passait par dessus. Cet isthme, à l'emplacement duquel se trouve actuellement la route nationale n° 155 était à cette époque la seule communication qui existait entre Saint-Malo et la terre ferme. En 1509, après avoir consolidé ce sillon avec des pierres et des terre-pleins sur l'emplacement desquels se trouvent actuellement le quartier Saint-Thomas, le château, la porte Saint-Vincent et la place Chateaubriand, on commença à construire une chaussée qui prenait naissance au château. En octobre 1626, la communauté se prépare à renouveler le bail d'entretien du sillon sans connaissance ni acceptation de la considérable dépense qui eut été nécessaire. Le 29 janvier 1724, elle décide l'achèvement du pavage sur une longueur de 160 toises (2). La mer, violente dans cette partie du littoral, endommageait beaucoup les travaux exécutés; elle anéantissait parfois complètement ce qui avait été fait; ce fut le cas de la grande tempête du Nord-Ouest du 15 février 1733 et des 8, 9, 10 janvier 1735 « qui causa des dommages infinis à toute l'Europe. » En 1733-1736 et 1739 la chaussée fut l'objet de divers prolongements. Malgré les travaux entrepris, la mer demeurait toujours menaçante et en 1754 aux Etats de

(2) Archives communales de Saint-Malo, D. D. 1. Carton.

Bretagne la Communauté exposa ses doléances et indiqua que l'on « risquait sa vie à vouloir passer » (3). Aussi les Etats généraux « sur le rapport de l'évêque de Saint-Malo, accordèrent le 1er décembre 1754 une somme de 20.000 livres...

L'entreprise se poursuivit alors sans discontinuer jusqu'en l'année 1762, tant aux frais de la communauté que de l'Etat, qui firent pour cet objet de nouveaux dons à diverses époques ».

En 1768, les Etats de Bretagne octroyèrent une dernière somme de 10.000 livres sur la demande de la Duchesse de Duras. Il est assez original de constater qu'à cette époque l'Etat coopéra très fortement à la construction et à l'entretien de cette digue de défense contre la mer alors que de nos jours il en laisse le soin aux propriétaires intéressés, au moins dans la plupart des cas.

Cette chaussée, qui reliait Saint-Malo à la terre ferme eut pour conséquence d'isoler toute la partie qui se trouvait au sud et à l'est de la ville et qui formait ce que Daguet a appelé la « petite méditerranée intérieure » d'une superficie de 236 hectares. « A marée haute, la mer s'étendait jusqu'au bas des Masses, de la butte Saint-Joseph, des villages de Frottu et de la Hulotais... » (4).

Les Malouins, désireux d'assurer une banlieue à leur ville projetèrent alors d'assécher cette mer intérieure, véritable marais, à mer basse (5). L'assèchement com-

(3) *idem., D. D.* 3. Carton.

(4) E. Herpin : *Histoire de la Ville de Saint-Malo,* page 290.

(5) Vers 1924, l'ingénieur des Ponts et Chaussées Legros a fait le levé des plans du pays malouin qui se trouve au-dessous du niveau de la mer. Aux parages de Frottu il a relevé les cotes — 13,61 — 13,46 — 13,25 — 13-19, qui ont dû recevoir la mer avant les endiguements successifs qui furent nombreux dans la région.

mença au XVI[e] siècle d'une façon vraiment efficace bien que la première digue du Routhouan remontât à l'année 1324. Il faut attendre le vingtième siècle pour que disparaisse complètement ce marais d'autrefois. De nombreuses digues, dont les traces subsistent encore de nos jours, attestent l'importance des travaux qui furent entrepris (6). Dans quelles conditions ces travaux d'endigage étaient-ils accomplis à cette époque ?

Les marais susceptibles d'assèchement relèvaient du Chapitre et étaient affeagés par lui (7). Celui-ci délibérait sur les plans et sur les noms des entrepreneurs susceptibles d'accomplir les travaux. L'acte de délibération était envoyé au Roi qui répondait par l'envoi de lettres patentes avant la réception desquelles ne pouvaient commencer les travaux. Voici ce que l'on trouve dans un extrait des registres du Conseil d'Etat du Roi (8).

Dans un mémoire concernant le chemin de Saint-Joseph, ou chemin pavé [D. D. 3 carton archives communales], l'on trouve ceci : « Avant le desséchement du marais, fait en conséquence d'un acte d'affeagement, en date du 5 septembre 1714, d'un arrêt du Conseil et lettres patentes qui le confirment, l'accès de la Ville de Saint-Malo était extrêmement difficile, entouré deux fois de jour par la mer qui se répandait dans un marais fort étendu ; l'on n'y pouvait parvenir lors de la marée haute que par un circuit considérable, et lors de la marée basse en traversant une étendue de grèves et de marais, coupés de ravins qui rendaient cet abrégé fort dangereux... »

(6) Les digues les plus importantes et qui semblent être aussi les plus anciennes sont : la digue du Clos-Cadot, la Chaussée verte, la digue des Hautes-Portes, la digue du Chemin pavé, la chaussée Rabot, la levée de la Goutte, la chaussée du Pont des Planches.

Il en existe de nombreuses autres dont l'ensemble représente une longueur d'environ 20 kilomètres et qui se trouvent très bien définies dans le petit livre de A. Dagnet : *Au pays malouin, courses, études, notes.* Imprimerie Bazin, Saint-Malo, 1916-1924.

(7) « Le chapitre de Saint-Malo a joué dans notre histoire locale un rôle prépondérant. » E. Herpin.

(8) Archives communales, DD. 2. Carton. N° 71.

« Arrêt du Conseil d'Etat du Roi donné à Marly le 1 août 1713 qui permet aux entrepreneurs de la ville de Saint-Malo de dessécher les marais des Talards et du Routhouan, des sables, grèves et dunes des grands et petits Talards et parties des grèves. »

« Vu qu'à l'égard de la propriété du terrain qui est cédé aux entrepreneurs, il paraît par les titres qui sont restés dans les archives que l'église de Saint-Malo a eu de tous temps la juridiction et la seigneurie dans les ports et havres et territoires de Saint-Malo... et pour ce qui est de la possession, elle est justifiée par plusieurs aveux et dénombrements... à savoir une déclaration faite par le chapitre le 2 janvier 1769 au sieur Fleury du Pontel, maître ordinaire en ladite chambre des comptes de Nantes, et commissaire député pour la réformation du domaine de Rennes, que la propriété du marais Routhouan n'est pas moins justifiée depuis le siècle 1300 — et si on ne rapporte pas de titre primordial ni de preuve entière que tout le terrain qu'on se propose de dessécher appartient à l'église de Saint-Malo, cela vient : ou de ce qu'il s'est perdu des titres ou de ce que la plupart de ce terrain étant couvert de la mer dans les grandes marées on a été hors d'état de l'affeager et de le cultiver... que la seule chose que l'on puisse opposer est que par l'ordonnance de la Marine tout le terrain couvert dans les grandes marées des équinoxes est déclaré appartenir au roi, mais que par cette disposition Sa Majesté n'a point entendu faire de tort à ceux qui seraient fondés en titres et, dans l'espèce particulière, on peut dire qu'elle a si bien reconnu ceux de Saint-Malo qu'elle a permis à l'Evêque et au Chapitre d'enfermer un terrain nommé le Ciel qui était également couvert des grandes marées...

Il y avait lieu d'accorder à l'Evêque et au Chapitre de Saint-Malo la permission de passer un contrat en conformité de l'acte du 20 mai 1712 ».

Cet acte du 20 mai 1712 contenait entre autres articles ces trois-ci :

art. 5 « ...les affeagistes feront des digues et chaussées pour dessécher les dits marais et grèves aux endroits qui leur seront plus commodes au dedans des bornes marquées ».

art. 6 « ...ils pourront disposer des dites choses comme de leurs biens propres, les partager et diviser entre eux entrepreneurs dénommés sans que cela passe pour mutations. »

art. 7 « ...lorsqu'ils vendront... ils obligeront les acquéreurs à entretenir les digues à proportion de leurs acquêts ».

L'analyse de cet arrêt du Conseil d'Etat du Roi nous révèle qu'à cette époque ce n'était pas le Gouvernement qui posait ses conditions pour accorder une concession à charge d'endigage. C'était le Chapitre de Saint-Malo qui était en droit d'exiger des concessionnaires certaines garanties qu'il fixait lui-même. Ces garanties se rapprochent d'ailleurs de celles que nous trouvons aujourd'hui dans la concession à charge d'endigage. Les concessionnaires devaient construire des digues, ils pouvaient disposer des biens qu'ils avaient ainsi soustraits à l'action du flot et ils devaient, de même que les sous-acquéreurs, participer à l'entretien des digues (9). Certes pour que

(9) Comme de nos jours, les concessionnaires trouvaient que la construction et l'entretien de digues coûtaient fort cher, ainsi qu'en témoigne une lettre en date du 16 septembre 1713, de M. Chevallier : « ...Sur ce que Messieurs les affeagistes des marais du Routhouan ont témoigné être rebutés de la grande dépense qu'ils ont faite aux

la concession fut valable il fallait l'approbation du Conseil d'Etat du Roi. La dernière partie de l'arrêt précité est assez curieuse. Elle semble indiquer que lorsque les membres du Chapitre étaient eux-mêmes afféagistes, ils ne pouvaient obtenir la concession à charge d'endigage que s'ils étaient reconnus auparavant propriétaires du terrain qu'ils voulaient soustraire à l'action des eaux alors que, de nos jours, les concessionnaires ne seront propriétaires des terrains concédésqu'aprèsl'exécution des travaux prévus dans l'acte de concession et le retrait des eaux constitutives de la domanialité publique.

Pendant que les afféagistes reprenaient peu à peu à la mer les terrains qui formèntactuellement la banlieue de Saint-Malo, l'architecte de la ville, du nom de Garangeau, reprenant les projets qu'avait envisagés Vauban lorsqu'il était venu à Saint-Malo en 1689, allait au moyen de quatre accroissements successifs conquérir sur la mer les quartiers actuels de la Porte Saint-Vincent, de Dinan, de Chartres et de la porte Saint-Thomas. Les travaux durèrent de l'année 1708 à l'année 1736 (10). A

digues et abandonné le dessein de faire celle au travers de la petite grève dont ils souhaitent se décharger... » — Archives communales DD. 2. Carton.

Il est assez curieux de citer ici une originale demande en subrogation faite le 13 novembre 1712 par cinq négociants malouins dans une lettre adressée à l'évêque de Saint-Malo : « Nous soussignez, promettons et nous obligeons solidairement de payer et compter à qui il plaira au Roy de l'ordonner et pour tels ouvrages que Sa Majesté aura agréable de reigler à Saint-Malo, une somme de dix mille livres moyennant qu'il plaise à Sa Majesté de nous faire subroger au traitté fait et passé sous son bon plaisir entre Monseigneur Vincent des Bassablons et compagnie pour le desséchement du marais dit le Tallard ou Routhouan... ».

(10) Vignols : *Les accroissements successifs du port de Saint-Malo*, [Annales de Bretagne, 1933].

propos du premier accroissement il est intéressant de noter ce qu'écrit l'abbé Manet à ce sujet : « Quelques années s'étaient écoulées lorsque Porée du Parc, grand chantre de l'église cathédrale, persuada à Monsieur le chevalier Danycan d'entreprendre seul ce grand ouvrage. Danycan ne balança pas à mettre entre les mains de Garangeau 142.127 livres, somme à laquelle un premier devis avait évalué la dépense. On croyait l'affaire conclue lorsque le 22 août 1701 « Vauban présenta un projet qui doublait ou triplait cette dépense ». Danycan se retira et Porée se retourna vers la fin de l'année 1706 vers les administrateurs de nos deux hôpitaux... M. Athanase Le Jolif, l'un des administrateurs de l'Hôtel-Dieu promit d'abord de faire l'entreprise seul si ses confrères refusaient d'y aider. Il ne tarda pas à se dédire « craignant d'avoir promis au delà de ses moyens ». En 1707, Garangeau fit jalonner la ligne d'enceinte proposée. Quelques jours après, Monsieur de Saint Vallay, de Dinan, fit ses offres; d'autres ouvertures eurent encore lieu tant de la part de quelques étrangers que de celle de plusieurs riches habitants. L'Evêque et le Chapitre se mirent eux-mêmes sur les rangs le 27 décembre de l'année 1707.

[Il est intéressant de remarquer que l'Evêque et le Chapitre avaient eux-mêmes posé les conditions dans lesquelles s'effectueraient les travaux dont ils demandaient la concession. Le gouvernement de nos jours cherche de préférence à se décharger des travaux qu'il rend obligatoires pour les concessionnaires à charge d'endigage.]

Monsieur Le Peletier de Souzy, conseiller d'Etat et surintendant des fortifications du royaume, assura l'Evêque et le Chapitre, au nom de Sa Majesté que dans

tous les cas la préférence leur serait donnée aux conditions détaillées dans leur mémoire. Trois gentilshommes Jacques Vincent, Robert Duhamel et Jean Datour présentèrent le 29 décembre une requête à l'Evêque et au Chapitre pour qu'ils veuillent bien les subroger en leur lieu et place. La subrogation fut accordée et les travaux commencèrent le 8 mai 1708 (1)). Dès le 28 août 1709 les entrepreneurs rendirent pour 10.212 livres un premier lot de terrain et les ventes se poursuivirent pendant trois ans.

Garangeau envisagea en 1712 un second projet d'accroissement qui portait sur les 9.870 toises sur l'emplacement actuel desquelles se trouve le quartier de Dinan. Mais il dut réduire son plan primitif et alors : « sous la caution de M. Julien Girard, sieur de l'Isle Sellé, le nommé Gilles Martin, sieur de Fremery, s'obligea pour la somme de 425.000 livres à faire le tout ». « Ce même jour fut passé un autre acte en vertu duquel les soussignés ci-après déclarèrent s'intéresser dans l'agrandissement proposé, chacun pour la somme exprimée sous son seing et s'astreignirent à payer au sieur Fremery les susdites 425.000 livres à mesure qu'il avancerait l'ouvrage, sous la condition expresse que le nouveau terrain renfermé dans la nouvelle enceinte leur appartiendrait (à la réserve de celui qui devait former les rues, et de 165 toises carrées que le Chapitre avait destinées, en partie, pour les PP. Recollets).

(11) Ces travaux causaient une difficulté de main-d'œuvre considérable. Garangeau la résolut d'une façon originale. Il fit appel à Ferrand, intendant de la province. Celui-ci réquisitionna tous les « tailleurs de pierre, maçons, charpentiers et autres manœuvriers, à peine de 10 livres d'amende et de prison contre chacun des contrevenants... » Archives communales DD. 1, carton.

Se trouvent ensuite les signatures des 23 personnes qui s'inscrivirent, en proportion inégales pour 41 actions et demie, chaque action de 10.000 livres soit 415.000 livres sur les 425.000 demandées. Ce second accroissement eut lieu durant l'année 1714.

L'on remarque que l'esprit dans lequel a été passée cette convention entre les propriétaires intéressés à ce second accroissement et l'entrepreneur chargé des travaux d'endigage semble être identique à l'idée qui inspire la constitution d'une association syndicale libre ou autorisée prévue par la loi du 21 juin 1865 modifiée par celle du 22 décembre 1888 et par les règlements d'administration publique du 9 mars 1894 et du 18 décembre 1927 et par le décret-loi du 30 octobre 1935 qui groupe l'ensemble des propriétaires intéressés aux travaux de conquête lorsque ceux-ci présentent un caractère collectif.

Garangeau malgré les difficultés éprouvées au cours des deux premiers accroissements en avait prévu un troisième. Ce dernier lui causa également des déboires (12) mais il put être mené à bien et en 1721 les travaux entrepris permirent de conquérir sur la mer la zone située entre le bastion Saint-Louis et l'Eperon et qui correspond de nos jours au quartier de Chartres.

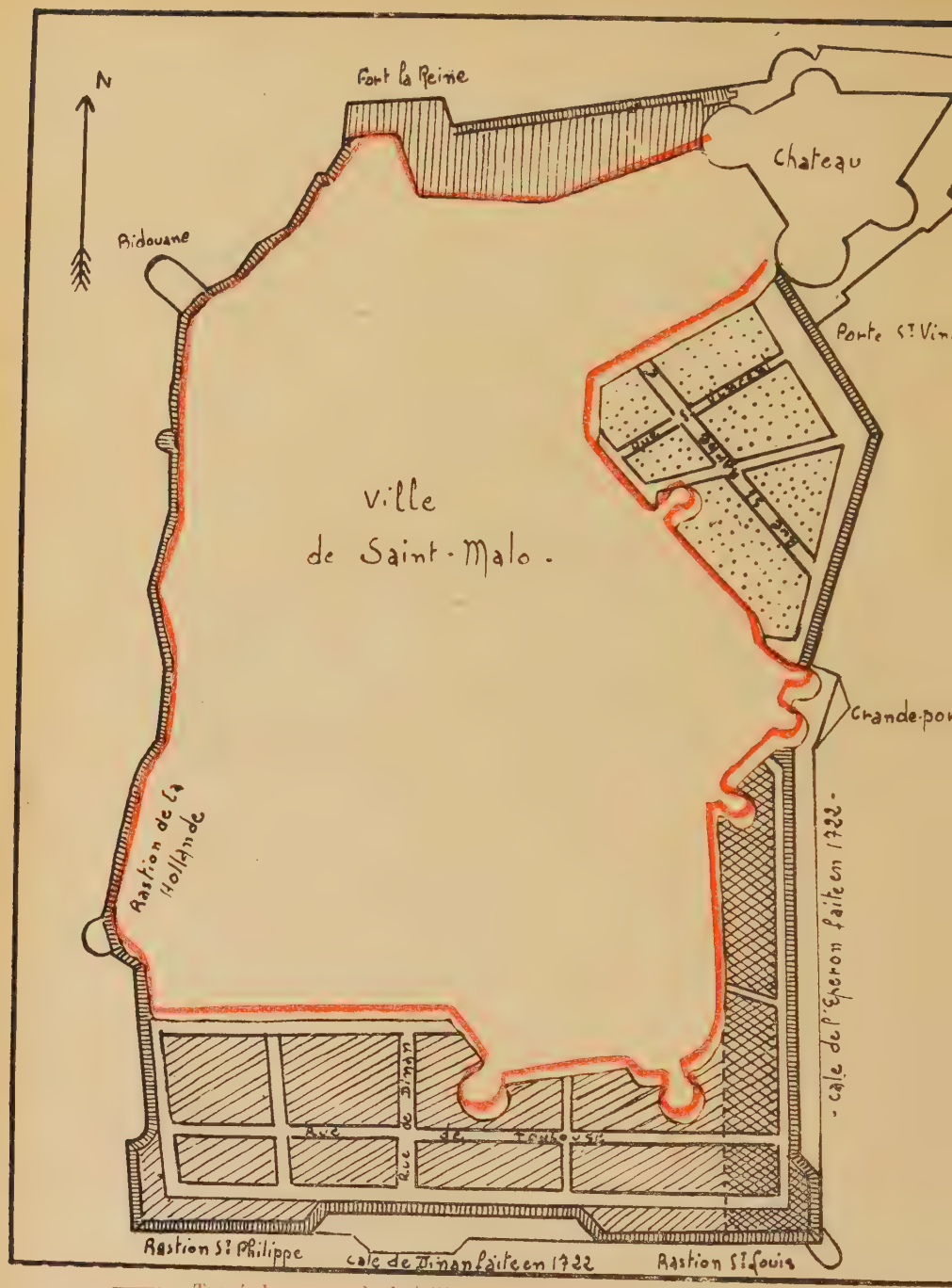
(12) Lettre de Garangeau à l'Evêque de Saint-Malo, datée du 21 mai 1716 :

« Monseigneur, vous connaissez la manière d'agir de plusieurs de Messieurs les habitants..., les difficultés qu'ils ont formées au premier aggrandissement, au deuxième, aux digues élevées pour hâter l'assèchement des marais, disant que ces travaux « gâteraient le port et feraient déserter la ville » sont des preuves que l'intérêt public y a moins de part [dans leur manière d'agir], que le leur, puisque le port est infiniment meilleur devant la ville depuis l'accomplissement des travaux... »

Le dernier accroissement opéré à Saint-Malo par Garangeau fut celui qui, en 1736, procura l'actuel quartier de la porte Saint-Thomas. Il est de beaucoup moins important que les trois précédents.

Ces quatre accroissements ont contribué à donner à la ville de Saint-Malo « intra muros » la physionomie qu'elle a encore conservée de nos jours. Durant tout le dix-huitième siècle, les travaux de dessèchement de marais avoisinant la ville se sont poursuivis sans relâche et il faut attendre la loi du 16 septembre 1807 pour voir les travaux de conquête soumis aux nouvelles formalités prescrites par l'article 41 qui régit encore la matière de nos jours. Les concessions à l'étude détaillée desquelles nous allons procéder maintenant sont parmi les plus importantes que l'on trouve dans la région de Saint-Malo ; ce sont celles du moins qui paraissent avoir soulevé des problèmes juridiques intéressants.

ACCROISSEMENTS DE LA VILLE DE SAINT-MALO



Tracé des murs de la ville avant 1713.

Premier accroissement : quartier Saint-Vincent, 1709.

Second accroissement : quartier de Dinan, 1714.

Troisième accroissement : quartier de Chartres, 1721.

Quatrième accroissement : quartier Saint-Thomas, 1736.

D'après le plan dressé par Van der

CHAPITRE II

Les concessions d'endigage dans la région de Saint-Malo postérieures à la loi du 16 Septembre 1807

Section I

Concession Lefas-Deminiac-Baie de Cancale[1]

La première concession dont nous allons nous occuper se trouve située dans le fonds de la baie de Cancale, juste au nord de la route nationale n° 155, à hauteur de la ferme des Nielles et du village de Saint-Benoît-des-Ondes. On l'appelle encore de nos jours concession Lefas-Dominiac, du nom des premiers adjudicataires qui en 1868 commencèrent les travaux d'endigage de ce que l'on appelle aujourd'hui le polder des Nielles. Il nous

(1) « En 1609, deux Hollandais : Umfroy et Bradley, proposèrent à Sully de construire, à leurs frais, dans la baie du Mont Saint-Michel, une digue depuis la pointe de Carolles jusqu'à celle de Château-Richeux. Ils ne demandaient, en dédommagement, que la cession en propriété de la moitié du terrain qu'ils auraient enclos ; mais la retraite du ministre, après la mort funeste de Henri IV, arrivée le 14 mai 1610, empêcha l'exécution de cette hasardeuse entreprise... »

Abbé Manet : « *De l'état ancien et de l'état actuel de la baie du Mont Saint-Michel* ».

faut remarquer que soixante et un ans se sont écoulés entre la loi du 16 septembre 1807 et sa première application pratique dans la région de Saint-Malo. De même entre l'arrêt du Conseil d'Etat du Roi de 1713 et l'année 1807 l'on ne trouve aucune demande en concession de terrains à conquérir sur la mer à l'exception des quatre accroissements de la ville de Saint-Malo dont nous avons parlé précédemment et qui semblent avoir eu pour but principal une meilleure défense de la cité.

Le polder des Nielles est devenu la propriété de Madame X... Vers 1920 cette dame désira obtenir une nouvelle concession au nord-ouest du polder des Nielles et en prolongement de la digue faite par Messieurs Lefas et Deminiac. Il avait été prévu des conditions particulières pour l'exécution des travaux de la digue à accomplir; celle-ci devait dépasser d'au moins 0 m. 50 le niveau des plus hautes mers et devait être construite dans le délai d'un an. Il était spécifié en outre, qu'en cas de destruction, elle devait être rétablie dans un délai maximum de deux ans.

C'est la faculté et même l'obligation de réendigage dont nous avons parlé en étudiant précédemment les caractères de la concession à charge d'endigage.

Il était écrit également que : « La concession serait conditionnelle, c'est-à-dire subordonnée à la conquête du terrain sur la mer et au maintien de cette conquête, au cas où la mer reprendrait possession des terrains conquis, le droit de propriété disparaîtrait; en même temps l'Administration recouvrerait la liberté de faire une nouvelle concession deux ans après l'invasion de la mer ».

Cette énonciation relève du même esprit que celui qui se trouve indiqué dans l'avis du Conseil d'Etat des 11 mai-29 juin 1881.

Les travaux à effectuer pour l'endigage seulement avaient été estimés approximativement à 432.000 francs ce qui, en l'occurrence, représentait 36.850 francs par hectare; ce prix était très élevé eu égard à la valeur des terrains environnants, c'est pourquoi lors de l'évaluation le prix de l'hectare avait été fixé à 150 francs, ce qui mettait le prix total du terrain en question à 1.765 francs. Afin d'apprécier l'économie financière du projet le Ministre des Finances, en vertu de la loi du 6 décembre 1897, désira être renseigné sur les motifs qui avaient déterminé Madame X... à entreprendre une opération si onéreuse d'autant plus que les terrains à conquérir étaient, selon toute évidence, destinés à la culture. Madame X... répondit qu'il lui semblait que les concessionnaires avaient cinquante ans devant eux pour faire la digue; qu'elle n'avait pas l'intention de faire construire sa digue tout de suite et qu'ayant étudié les constructions de digues par colmatage, elle aurait aimé en faire quelques expériences sur le terrain bordant sa propriété. Elle indiquait ensuite que le prix de 432.000 francs n'avait pas été prévu par elle et qu'elle n'avait pas envisagé du tout l'édification d'une digue pour le moment. Elle réclama qu'on prit en considération sa demande sur ce point de vue et qu'on lui accordât la concession au prix de 1.765 francs comme fixé.

Elle voulait gagner le terrain demandé au moyen de simples étayonnages qui se seraient colmatés, ce qui aurait exigé un temps très long. Il lui fut répondu que la concession ne pouvait lui être accordée que moyen-

nant l'exécution de travaux d'endigage ce qui semble être la règle en matière de concessions sur le domaine maritime comme nous l'avons vu lors de l'étude de la concession d'endigage.

Il ne serait donc guère possible de nos jours d'obtenir une concession de terrains maritimes en s'obligeant seulement à des travaux de colmatage. Cette demande en concession de Madame X... n'eut pas de suite.

La grande marée d'octobre 1922 vint démolir une partie de la digue construite par Messieurs Lefas et Deminiac et dont Madame X... était propriétaire. Elle écrivit une lettre au Préfet d'Ille-et-Vilaine en date du 10 avril 1923 dans laquelle elle lui demande d'obtenir des ministères intéressés (Agriculture et Intérieur), des secours pécuniaires pour l'aider à reconstruire sa digue (2).

Pendant qu'il était statué sur sa demande un parlementaire du département sollicita vivement la réparation de la digue. « Il est inadmissible, dit-il, qu'on laisse disparaître un bien national comme la ferme des Nielles. »

L'avis de l'ingénieur subdivisionnaire sur l'aide éventuelle susceptible d'être apportée par l'Etat à Madame X... avait été le suivant : « La digue a coûté cher à construire... son entretien a toujours été très onéreux; le niveau de la grève au devant de la digue s'abaisse progressivement (deux mètres en vingt ans disent les pêcheurs de l'endroit). Il est donc certain que la reconstruction de cette digue serait d'un mauvais rendement et il faut remarquer que jamais l'Etat n'a contribué en

(2) Archives des Ponts et Chaussées, Saint-Malo.

quoi que ce soit aux travaux d'enclôture de polders... il semble donc bon de notifier à la veuve que si dans un délai de deux ans, elle n'a pas effectué les travaux nécessaires au rétablissement de la digue, elle y sera contrainte par toutes les voies de droit à moins que l'Etat ne juge préférable de prononcer sa déchéance qui entraînerait pour elle la perte de tous droits aux ouvrages et travaux existants ainsi qu'aux terrains endigués et aux constructions qu'ils supportent... »

L'Ingénieur en chef partage les conclusions du subdivisionnaire: il indique cependant que les conditions économiques ont bouleversé l'esprit du contrat et que la déchéance ne pourrait pas être poursuivie dans la forme administrative prévue par le contrat de 1868.

Il fut donc notifié à Madame X... de remettre en état la digue détruite. Durant ce temps, la mer envahissait les terrains concédés et venait battre directement la digue des Marais de Dol sur laquelle se trouve établie la chaussée de la route nationale n° 155. Le syndicat des Marais de Dol devait donc un jour ou l'autre se préoccuper de la question. Les propriétaires et fermiers des terrains situés en deça de la route nationale n° 155 prirent peur de l'envahissement de la mer et prièrent le président et le syndic du syndicat de bien vouloir faire le nécessaire pour hâter le rétablissement d'une protection contre la mer. Cette pétition fut adressée à l'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées qui répondit en ces termes : « Sans aucun doute l'Etat ne se dérobera pas aux obligations qui lui incombent du fait de la nécessité de protéger la chaussée établie sur cette levée de terre et même je considérerais comme contraire à l'équité et à la bonne administration qu'il se désinté-

resse de l'affaire, mais il faut raisonnablement reconnaître que d'autres intérêts sont en cause et il est logique de demander à tous ceux qui sont menacés de contribuer à la dépense », et il ajoutait : « à mon avis, les travaux relèvent du syndicat et devraient être exécutés par lui avec subvention de l'Etat ». Malgré l'avis de cet ingénieur en chef qui semblait digne d'approbation, l'Etat n'accorda aucune subvention au syndicat et il ne paie même pas de contribution à ce dernier pour la route qui emprunte la digue et qui est protégée par la digue des Nielles construite aux frais du syndicat.

L'on peut donc admettre qu'en règle générale (3) l'Etat n'apporte aucune aide pécuniaire aux travaux de conquête ou de défense contre la mer qu'ils soient entrepris par des particuliers ou par des associations syndicales. Il ne les aide même pas à l'entretien de ces travaux comme le témoigne une lettre du sous-secrétaire d'Etat des Ports qui constate que la digue des Nielles appartient au syndicat. qu'elle est un ouvrage essentiellement destiné à protéger les terrains du syndicat et que par suite c'est bien au syndicat qu'il appartient d'assurer les travaux de réfection. Cette lettre est datée du 27 décembre 1924.

Par un arrêté du 19 novembre 1923 pris en conformité de l'article 6 du cahier des charges de l'adjudication du 15 février 1868 le sous-secrétaire d'Etat des Ports

(3) En 1909, cependant, l'Etat accorda une subvention de 15.000 frs, dont on n'a d'ailleurs pas retrouvé trace dans les archives du syndicat, pour rétablir les perrés de la Quemière à Hirel, détruits par une forte marée.

(4) Cahier des charges. Titre II, art. 6. — « Si pour une cause quelconque, le terrain déjà endigué était de nouveau envahi par la mer, l'adjudicataire aura pour le reconquérir, un délai de deux ans. »

avait signifié à Madame X... de remettre sa digue en état et affirmait que c'était un ouvrage n'offrant aucun caractère susceptible de justifier la participation de l'Etat. En 1925, Madame X... écrit au Président du Conseil général pour lui montrer qu'il y a là une erreur grave car la grande route s'est affaissée depuis la construction de la digue des Nielles et la mer vient jusqu'à la route même par les marées moyennes, menaçant de la submerger; elle déclinait toute responsabilité sur les conséquences possibles sinon probables d'un état de choses dû à un événement de force majeure. Le 30 novembre 1925, Madame X... ses demandes antérieures n'ayant pas été prises en considération, se déclare disposée à prendre seule les mesures nécessaires pour satisfaire à la mise en demeure qui lui a été adressée; elle demande cependant un nouveau délai de cinq ans pour mener à bien la reconstruction de la digue. Ce délai lui fut accordé (5). Or, en 1931, la situation est restée inchangée. Depuis l'année 1922 la mer envahit entièrement le terrain concédé. Le 15 septembre 1931, un huissier de Pontorson demande si les dépendances d'une ancienne ferme ayant appartenu à Madame X... et actuellement recouverte par les flots serait susceptible de faire l'objet d'une location au profit de l'Etat. Le Directeur de l'Enregistrement du Domaine et du Timbre, dans une lettre où il énumère les caractères de la concession d'endigage tels que nous les avons définis dans notre première partie (6), demande à l'Ingénieur en chef de bien vouloir

(5) Il faut remarquer que la mise en demeure faite par Mme X... ne fut pas suivie d'effets puisque c'est seulement en 1925 que cette dame se déclara disposée à demander un nouveau délai.

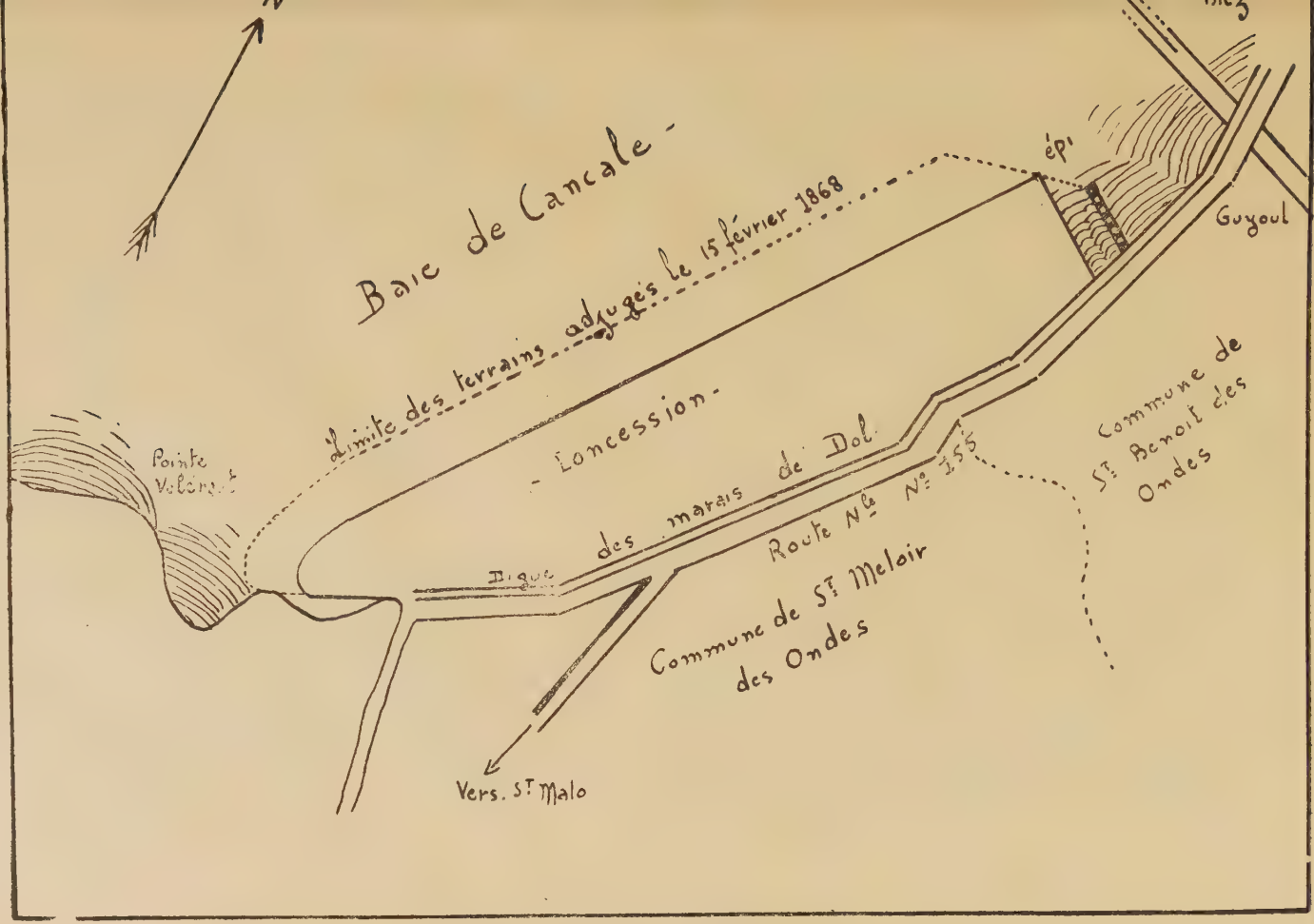
(6) « Sans doute le droit d'endigage est un droit de conquête, c'est-à-dire un droit de soustraire à l'action des eaux les terrains qu'elles

faire constater par un procès-verbal régulier l'état d'abandon des travaux afin qu'il puisse faire proclamer la déchéance de la concessionnaire défaillante. Ceci se passait en 1931.

Dès ce moment, l'Etat, après une visite des lieux contradictoires qui aurait due être exigée de la concessionnaire, serait redevenu propriétaire de terrains submergés et aurait pu les concéder à nouveau au profit des particuliers qui en auraient fait la demande. Mais la citation régulière qui eut dû être faite à l'intéressé n'eut pas lieu et quand, en 1937, le Ministre de l'Agriculture qui s'était intéressé à l'affaire demanda des renseignements il s'aperçut que rien n'avait été fait depuis 1931. Les terrains étaient toujours restés à l'abandon et la concessionnaire n'avait pas été inquiétée ni déchue de ses droits. Enfin, le 14 janvier 1938, l'Ingénieur en chef de Rennes demande quelle est la décision prise par l'administration des Domaines et si une citation régulière peut être faite à Madame X... en vue d'effectuer la visite des lieux contradictoires préalable à l'opération de reprise par l'Etat. Il lui fut répondu par l'affirmative.

submergent et à l'exercice duquel le retour de la mer, à la suite de la destruction des travaux ne saurait mettre obstacle (C. E. Dame Cuny, 22 février 1907). Mais, si le concessionnaire n'est pas évincé en cas d'invasion de la mer, par le seul fait de l'inondation, il ne peut conserver la propriété de ses terrains qu'en exécutant, dans les délais prévus par son titre de concession, tous travaux propres à soustraire à nouveau le sol concédé à l'action des eaux. Faute de ce faire, l'Etat est fondé à mettre en œuvre son droit de déchéance et à recouvrer par ce moyen la libre disposition des terrains domaniaux. Ce droit de déchéance constitue une action résolutoire soumise aux règles de la prescription trentenaire mais, conformément à l'article 2257 du code civil, cette prescription ne peut courir qu'à partir du moment où l'Administration a été mise à même d'exercer ses droits... »

Archives Ponts et Chaussées, Saint-Malo.



CONCESSION DE LA BAIE DE CANCALE

Le 1er mai 1938, le Préfet d'Ille-et-Vilaine « considérant que les deux arrêtés préfactoraux des 19 novembre 1923 et 8 décembre 1925 accordant des délais successifs de 2 et de 5 ans à Madame X..., propriétaire actuelle des terrains précités pour la reconstruction de la digue d'enclôtre démolie par la mer en 1922 sont restés sans effet, estime qu'il y a lieu en conséquence de poursuivre la déchéance de cette propriétaire ». Le présent arrêté devait être notifié par les soins de l'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées à Madame X... Cet arrêté indiquait que l'ingénieur des Travaux publics de l'Etat en résidence à Dol procèdera, dans un délai d'un mois, en la présence de Madame X... à la constatation de l'état de la digue de retenue des polders située dans la baie de Cancale. Or nous sommes au mois de juin 1939 et à notre connaissance, Madame X... n'a pas encore été déchue de ses droits et l'Etat n'a pas encore repris possession des terrains submergés depuis 1922.

Dès 1921, en vertu de la clause insérée au cahier des charges de la concession, l'Etat était à même de proclamer la déchéance de Madame X... Se fondant sur la bonne foi de celle-ci, il lui accorda deux délais en 1923 et en 1925 pour la reconstruction de la digue détruite; ce dernier délai était de cinq ans. Dès 1931 il ne faisait aucun doute que Madame X... ne reconstruirait jamais sa digue; pourquoi donc n'est-elle pas déchue en 1939 ?

Cela semble être la conséquence d'une formalité exigée pour l'exercice du droit de déchéance au profit de l'Etat et qui consiste en une visite des lieux contradictoire préalable à toute opération de reprise. Il est évident qu'en 1931 le service des Domaines qui était chargé de citer régulièrement l'intéressé en vue de cette

visite ne s'est pas acquitté de sa mission et que le service des Ponts et Chaussées nouvellement préféré au service des Domaines pour l'exécution de cette notification se trouve dans une situation analogue. Comme, de toute façon, cette visite contradictoire ne change rien à l'état des lieux ni aux intentions de l'intéressée sur lesquelles on ne peut guère se tromper, surtout depuis l'année 1931, il semble que cette formalité puisse être supprimée. La déchéance pourrait ainsi être prononcée plus rapidement contre le concessionnaire défaillant au profit de l'Etat qui bénéficierait immédiatement de la reprise des terrains qu'il pourrait concéder à nouveau dans son intérêt et dans celui de l'agriculture en général. Il semble qu'en la matière, comme d'ailleurs dans les concessions de service public ou de travaux publics, l'Etat répugne à proclamer la déchéance du concessionnaire qui ne satisfait pas à ses obligations.

Section II

Demande de concession de M....., Saint-Briac
Retrait de la demande

Les terrains dont il va s'agir ici n'appartiennent pas à un particulier mais à la commune de Saint-Briac qui en a obtenu la concession. Ils se trouvent situés dans le fond de l'anse du « Frémur », petit ruisseau situé à l'Ouest de Saint-Briac et qui constitue la limite Nord entre le département d'Ille-et-Vilaine et celui des Côtes-du-Nord. Le village de Saint-Briac se trouve situé lui-même à une quinzaine de kilomètres à l'ouest de Dinard.

En 1906, un particulier M... demande une concession d'endigage pour la protection d'un terrain situé au nord du chemin conduisant au moulin de Roche-Good en Saint-Briac. Se croyant propriétaire d'une petite digue prolongée par une cale qui se trouvait au devant de son terrain, M... en interdit l'accès au moyen de deux barres de bois. L'un de ses voisins, B..., se voyant interdire l'accès de cette digue, intente un procès à M..., prétextant que cette digue faisait partie du domaine public maritime et par suite, devait rester ouverte à la circulation du public. Le tribunal de Saint-Malo rendit un jugement favorable à B.... M... fit appel et même alla jusqu'en Cassation au sujet de ce litige. Cette haute cour rendit un arrêt en 1911 qui reconnut les torts de M... et décida que la digue et la cale en question faisaient bien partie du domaine public maritime et devaient par suite rester affectées à la circulation du public. [Il est original de remarquer que depuis vingt-huit ans les deux barres de bois, objet d'un litige qui est venu jusque devant la Cour de cassation, sont restées à leur place primitive, paraissant encore interdire, de nos jours, l'accès de la digue.

Sur ces entrefaites, M... décéda. Sa veuve, tout en déclarant astucieusement que la digue n'était pas à elle, sollicite la concession des terrains envisagés par son mari par une demande nouvelle sans qu'aucune enquête n'ait été ordonnée par l'Administration. Cette faute de l'Administration eut pour résultat de faire rentrer la digue dans l'acte de concession. Voyant cela, le conseil municipal de Saint-Briac attaqua l'acte dans sa délibération du 21 mai 1922.

« Le conseil municipal demande donc que la concession ne soit pas accordée, désirant que le fond de l'anse donnée par l'embouchure du « Frémur » soit complètement accessible à ceux qui veulent aborder en bateau à la petite cale établie sur la grève et à laquelle on accède à la terre par la digue...

« Le conseil municipal demande donc que la cale ne soit concédée à personne et reste la propriété de l'Etat comme dépendance du domaine public maritime, que la digue qui a été déclarée du domaine public maritime soit concédée à la commune à charge par elle de la conserver à la libre circulation du public, de l'entretenir, de la protéger contre la mer ».

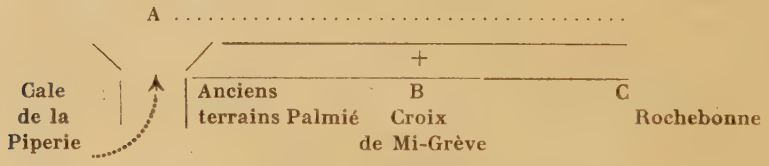
Après cette délibération, une instruction nouvelle fut confiée aux Ponts et Chaussées. Cette administration encouragea Madame veuve M... à retirer sa demande en concession dans les termes que voici : « Madame veuve M... ne conteste en aucune façon que dans le procès qu'elle eut à soutenir contre B.... il a été décidé que B... avait un droit de passage sur la digue parce que la digue ne pouvait pas appartenir à M... malgré ses titres de propriété en date de 1835, 1854, 1861 et 1879. Les juridictions saisies de la question en décidèrent ainsi parce que la mer avait dégradé la digue à plusieurs reprises et était considérée par ce fait comme en deça du flot de mars...

Ces décisions ont eu comme conséquence d'autoriser B... et dès lors les autres habitants de la commune, à utiliser la cale et la digue pour leurs besoins personnels. Si Madame veuve M... comprenait bien son intérêt, elle profiterait des décisions rendues non seulement pour renoncer à sa demande en concession d'une bande de

terrain au delà de la digue. Elle en profiterait surtout pour laisser à l'Etat la propriété de la digue et de la cale et l'obliger ainsi à leur entretien.

La question qui se pose en ce qui concerne cette petite digue est exactement la même que celle qui s'est posée à Rochebonne (7). L'Etat en était propriétaire et

(7) Rochebonne est l'aboutissement d'une digue qui part de la cale de la Piperie et qui rejoint Paramé à St-Malo. Le décret du 10 décembre 1912, qui constitue un syndicat forcé pour l'entretien de cette digue contient une originalité dans son article 2 ainsi rédigé : « Le syndicat de la digue de Paramé, pourvoit dans les conditions ci-après, aux travaux nécessaires pour assurer la conservation en bon état des ouvrages de défense contre la mer compris entre la cale de la Piperie (endroit où la digue de Paramé se sépare de la route nationale n° 155 et l'extrémité Est de la ligue de Paramé (Rochebonne), exception faite de la portion de digue dite « digue Palmié », d'une longueur de 278 m. 37 et dont l'extrémité se trouve au droit de la croix « Mi-Grève ». Ces travaux comprendront non seulement l'entretien proprement dit, mais encore la consolidation, grosses réparations et éventuellement reconstruction des ouvrages qui viendraient à être endommagés. »



La section A B est entretenue aux frais de l'Etat.
La section B C est entretenue aux frais du Syndicat.
Pourquoi cette différence ?

L'Etat prétend que s'il prend à sa charge la portion A B c'est parce qu'elle protège plus directement les ouvrages du port de Saint-Malo. Semble-t-il possible d'admettre que si la digue se rompt entre B et C les terrains du port ne seront pas pareillement menacés ? Nous devons répondre par la négative et ne pas approuver la position que l'Etat a prise en la circonstance. Il semble logique également de ne pas approuver la situation des propriétaires bordant la partie de la digue comprise entre A et B qui sont englobés dans le syndicat et doivent, comme tous les autres propriétaires syndiqués, supporter la taxe syndicale qui leur est imposée. — C. E., 26 avril 1918. Saint-Mleux et autres.

pour ne pas avoir à sa charge son entretien et sa réfection, il a constitué un syndicat forcé. Les habitants de Saint-Briac n'ont pas compris leur intérêt dans la délibération qui a été prise par le conseil municipal au sujet de la digue de Roche-Good. Si l'Etat devenait propriétaire de la digue, il serait obligé de constituer un syndicat forcé mettant l'entretien de la digue à la charge des habitants de la commune. La municipalité ne tirerait donc aucun avantage de cette charge puisque Madame veuve M... non seulement consent à l'entretien de la digue et de la cale du moment qu'elle reste propriétaire, mais elle se déclare toute prête à concéder à tous les habitants de la commune le droit de passage sur la digue et d'accès à la cale. D'ailleurs, elle y est obligée par les décisions rendues au procès en faveur de B... comme riverain ou comme habitant de la commune et à ce sujet il est évident que la décision rendue vis-à-vis de B... s'étend à tous les habitants de la commune. Les jugements rendus ne sont pas opposables à l'Etat. Celui-ci a intérêt à considérer Madame veuve M... comme étant propriétaire et à lui décerner un acte de reconnaissance de sa propriété. Il est inutile qu'elle fasse une demande en concession pourvu qu'elle s'oblige à l'entretien de la digue, de la cale, et au passage de tous les riverains.

Cette dernière suggestion émise par l'administration des Ponts et Chaussées semble difficile à admettre. La digue et la cale font partie du domaine public. Madame veuve M... n'aurait pu être considérée comme propriétaire qu'après l'obtention d'une concession de la part de l'Etat. L'emploi du verbe conditionnel trouve sa justification ici car après cette enquête faite par l'administration des Ponts et Chaussées Madame veuve M... retira

sa demande en concession. Le conseil municipal était satisfait et la concession fut accordée à la commune. La forme sous laquelle cette concession fut accordée reste ignorée même des services intéressés (8). Ceux-ci semblent ignorer également si la commune s'est engagée à la réparation et à l'entretien de la digue ou au contraire s'il a été constitué un syndicat forcé des propriétaires intéressés. La question a d'ailleurs relativement peu d'importance en fait, car Madame veuve M.. a vendu sa propriété à un docteur de Dinard. Or celui-ci, ignorant sans doute les discussions qui existèrent entre le conseil municipal de Saint-Briac et Madame veuve M..., s'est considéré et se considère encore actuellement comme le véritable propriétaire de la digue et de la cale qui ont été reconnues comme faisant partie du domaine public maritime. Les deux barres de bois qui obstruent l'entrée de la digue sont toujours là, et le nouveau propriétaire élague les arbres qui poussent le long de cette digue, il a creusé un petit escalier dans la digue et l'entretient à ses frais. La commune qui en 1922 avait réclamé avec tant d'insistance la propriété et l'entretien de cette digue semble aujourd'hui être revenue à des idées plus modérées et elle laisse faire le nouveau propriétaire. Si celui-ci, sachant que l'entretien de cette digue doit normalement incomber à la commune, en prend les frais à sa charge, il est permis de le considérer comme faisant preuve d'une générosité qui se rencontre rarement de

(8) Le Conseil municipal, dans sa séance du 21 mars 1922, avait décidé que la procédure la plus satisfaisante pour la commune de Saint-Briac ainsi que pour l'intérêt public eut été la concession amiable après délibération d'utilité publique, conformément à la procédure instituée par la loi du 3 mars 1841, modifiée par les lois des 6 novembre 1918 et 17 juillet 1921.

nos jours et dont bénéficient les finances de la commune. Mais si, un jour, il laissait à celle-ci l'entretien de la digue qui aurait du lui incomber depuis 1922, serait-il à même d'obtenir d'elle des dommages et intérêts pour les frais qu'il a fait sur un bien ne lui appartenant pas ?

La réponse, ici, doit être négative. Il ne semble pas qu'il faille voir là une analogie avec le quasi contrat de gestion d'affaire en droit privé; il existe d'ailleurs une tendance fâcheuse à vouloir exagérer les rapports qui peuvent exister entre cette branche du droit et le droit administratif. L'on pourrait dire également que, tout en se comportant comme un véritable propriétaire sur cette partie du domaine public maritime, il ne pourrait pas prescrire contre l'Etat au titre de l'article 2229 du Code civil. Il ne pourrait se prétendre véritable propriétaire que s'il exhibait un titre lui conférant ce droit antérieur à l'Edit de Moulins de 1566. Or ce n'est pas le cas dans l'affaire qui nous intéresse.

Section III

Digue du Moulin de Roche-Good - Saint-Briac

Non loin de cette petite digue dont nous venons de parler, existait une autre digue, plus importante celle-là, qui barrait transversalement le cours du « Frémur ». Cette digue avait été construite par un particulier en vue de facliter la reprise d'une étendue de champs assez importante qui était alors envahie par la mer. Malgré les renseignements demandés et les archives compulsées il est impossible de savoir sous quelle forme

et à quelle date la construction de cette digue a été autorisée. Il semblerait néanmoins qu'elle puisse remonter aux environs de la moitié du dix-neuvième siècle.

Quoi qu'il en soit, cette digue retenait l'eau provenant du « Frémur » et servait ainsi à actionner un moulin à eau qui se trouve à l'est de cette digue. Ce moulin existe encore, mais marche désormais à l'électricité car l'orage des 16 et 17 septembre 1929 a fait de tels dégâts à la digue qu'il l'a rendue complètement inutilisable.

Après ce cataclysme, les cultivateurs de la région, par l'intermédiaire du maire de Lancieux, demandent que l'on intervienne pour faire réparer la digue afin que leurs champs, alors soumis à l'action de la mer, redeviennent susceptibles d'être utilisés. Voici ce qui fut répondu par l'Administration des Ponts et Chaussées au maire de Lancieux dans une lettre du 2 juin 1930 : « La réparation des dommages de cette nature n'incombe pas aux services maritimes des départements des Côtes-du-Nord et de l'Ille-et-Vilaine. Aux termes de la loi du 16 septembre 1807, la construction et l'entretien des digues de défense contre la mer incombent aux propriétaires intéressés. L'administration des Travaux publics n'a d'ailleurs pour principe de ne subventionner que les travaux effectués par des associations syndicales. En conséquence, il apparaît avant tout indispensable que les propriétaires intéressés se constituent en association syndicale, celle-ci étant libre de faire le projet de la digue à réparer par l'homme de l'art de son choix et pouvant demander à l'administration des Travaux publics une subvention soit sur le produit des jeux... soit sur les fonds destinés à la réparation des dommages des calamités publiques.

CONCESSIONS SITUÉES A SAINT-BRIAC

Le service maritime des Côtes-du-Nord ne pourra donc intervenir auprès de l'administration des Travaux publics avant que le projet des travaux, accompagné de la demande en subvention ne lui ait été procuré ».

Le 21 juin 1930 de nombreux propriétaires de Lancieux ont demandé la constitution d'une association syndicale ayant pour objet la reconstruction puis l'entretien de la digue en question conformément à la loi du 21 juin 1865 et à celle du 22 décembre 1888 modifiée par le décret du 21 décembre 1926 et par le règlement d'administration publique du 18 décembre 1927. Cette association a été formée et le 17 novembre 1931 le Ministre de l'Agriculture estime qu'il doit participer jusqu'à concurrence de 1/5e aux frais de réparation de la digue, c'est à dire 100.000 francs environ; il indique toutefois que cette participation deviendrait caduque si les travaux auxquels elle s'applique n'étaient pas accomplis dans un délai de deux ans. Pour diverses raisons, les travaux n'ont pas été effectués; la digue est restée détruite depuis 1929 et même elle s'abime de plus en plus à chaque marée. De ce fait, les prairies situées en deça de cette digue sont actuellement inutilisables et le propriétaire du moulin de Roche-Good, privé de la force motrice des eaux du « Frémur », a dû faire emploi de l'électricité pour actionner son moulin.

Quels enseignements pouvons-nous tirer de l'énumération de ces quelques faits ?

Il semble que l'administration des Ponts et Chaussées n'aurait pas du interpréter la loi du 16 septembre 1807 comme elle l'a fait en l'occurrence. Si cette loi prévoit bien la réparation des dommages par les propriétaires intéressés lorsque ces dommages ont été causés par la

mer. [Nous avons vu précédemment dans la concession de Madame X... située dans la baie de Cancale que c'était bien à cette dame de réparer la digue détruite], elle n'aurait pas du être appliquée ici avec ses conséquences car la digue du moulin de Roche Good avait été détruite par une crue de la rivière « Le Frémur » lors de l'orage des 16 et 17 septembre 1929 et non par la mer. Les réparations occasionnées par des cataclysmes de ce genre sont en général subventionnées par l'Etat. Mais, pour reprendre les termes mêmes de l'administration des Ponts et Chaussées, il semble préférable de recommander aux propriétaires intéressés à l'octroi de quelque secours de se constituer en associations syndicales. Celles-ci, de nos jours, paraissent mieux placées qu'un simple particulier pour obtenir des parlementaires du département les subventions désirées.

Section IV

Travaux effectués par la Ville de Dinard sur le bord de la mer

Les terrains sur lesquels reposent les travaux effectués par la ville de Dinard auraient pu normalement lui être concédés par la voie de la concession à charge d'endigage. Il n'en a rien été et la concession à charge d'endigage s'est vue préférer la procédure du changement d'affectation du domaine public de l'Etat dans le domaine public communal. Les explications qui vont suivre s'efforceront de justifier le point de vue admis par l'ad-

ministration qui s'est montrée favorable au procédé du changement d'affectation.

Le 13 août 1920, le maire de Dinard demande l'autorisation d'exécuter un chemin en corniche sur les rochers de la pointe du Moulinet. Le chemin devant être permanent, il était nécessaire d'accorder à la ville de Dinard le droit d'endiguer une portion du rivage de la mer; il fallait donc s'en remettre aux formalités prescrites par l'ordonnance du 23 septembre 1825. Ces formalités ont été étudiées dans le chapitre III de notre pre mière partie. Il est inutile d'y revenir. Disons seulement. comme nous allons le voir par la suite, qu'au cours des travaux entrepris par la ville de Dinard, il va exister de nombreux rapports entre l'administration des Ponts et Chaussées. des Domaines et des Douanes (9), chacune d'elles étant intéressées dans l'accomplissement de ces travaux.

La ville demande de commencer les travaux immédiatement sans attendre l'accomplissement des formalités reconnues fort longues; elle commence même, en fait, les travaux. Le 22 juillet 1922, le conseil municipal de Dinard demande l'incorporation au domaine public communal du terrain domanial sur lequel se trouve la digue. Cette demande vise à la régularisation des travaux exécutés sans autorisation. Le 24 juillet 1924, le sous-secrétaire d'Etat des Ports écrit au Préfet d'Ille-et-Vilaine une lettre en ce sans :

« Après examen en Conseil général des Ponts et Chaussées, j'autorise la ville de Dinard à construire la

(9) L'Administration des Douanes était intéressée dans la question parce que le chemin des Douaniers qui longeait le bord de la mer était englobé dans les terrains dont la ville de Dinard demandait la concession.

digue promenade conformément aux dispositions générales..... sous les réserves suivantes :

a) L'ouvrage sera incorporé au domaine communal, j'en autorise à cet effet la remise à la ville; en raison des circonstances de l'affaire ce changement d'affectation ne donnera lieu à aucune indemnité au profit du Trésor (10).

(10) S'agissant de l'établissement d'un chemin de fer, l'expropriation d'une partie du domaine public maritime, donne ouverture, en faveur de l'Etat, à une indemnité, car les portions de ce domaine sont susceptibles d'être concédées par le gouvernement et dès lors expropriées moyennant indemnité. [Loi du 16 septembre 1807, article 41. Code civil, article 538].

Si les concessionnaires d'un chemin de fer ont besoin d'incorporer un terrain dépendant du domaine public au sol de ce chemin qui est lui-même une partie intégrante du domaine public, ils n'ont pas à en poursuivre l'expropriation et, par suite, ne sont pas astreints à payer une indemnité d'expropriation. Mais cette règle est inapplicable aux biens aliénables du domaine et notamment à ceux énumérés dans l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807.

Il est décidé en ce sens par deux arrêts de la Cour de Cassation du 8 mai 1865 (Chemin de fer de Lyon contre Domaine de l'Etat) : « ...Attendu que les terrains qui se trouvent dans les conditions prévues par cet article (art. 41, loi du 16 septembre 1807), bien que provenant du domaine public fluvial ou maritime, font partie du domaine de l'Etat qui est autorisé à les aliéner et qui doit en percevoir le prix... »

Et du 29 décembre 1868 (Chemin de fer de l'Ouest contre l'Etat) : « Attendu qu'en décidant dans cet état de fait que la parcelle dont il s'agit avait cessé de faire partie du domaine public maritime pour recevoir une destination nouvelle dont profite la Compagnie du chemin de fer et que l'indemnité d'expropriation devait être attribuée à l'Etat... »

Si l'Etat réclame une indemnité aux concessionnaires de chemin de fer qui incorporent à leur domaine une partie du domaine visé par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807, cette indemnité doit se déduire de la nature du contrat de concession qui lie le concessionnaire à l'Etat et d'où il résulterait que le concessionnaire aurait à la fois la chose et le prix s'il pouvait s'emparer des terrains domaniaux sans payer d'indemnité.

Les rapports qui existaient entre l'Etat et la ville de Dinard étaient tout autres. Aucun contrat n'existait entre eux deux. Le changement d'affectation consistait seulement à faire passer les terrains

b) La circulation et le stationnement sur la digue devront être entièrement, constamment et gratuitement libres à tous à perpétuité, de jour et de nuit, sous réserve de l'application des règlements de police qui pourront être faits à ce sujet par l'autorité municipale.

c) Les ouvrages devront être constamment entretenus en bon état, aux frais et par les soins de la commune; ils devront être également reconstruits à ses frais en cas de destruction partielle ou totale.

d) Les droits des tiers sont et demeureront réservés » (11).

Le 22 mai 1928 une demande est adressée au Ministre des Travaux publics de prendre acte de l'adhésion du Conseil municipal de Dinard en date du 9 août 1924 aux réserves faites et par suite de prendre la décision définitive de l'incorporation dans le domaine public de la ville de Dinard du terrain domanial maritime sur lequel repose la digue. Le 21 août 1928 le Ministre des Travaux publics demande des renseignements sur les travaux que la ville de Dinard a entrepris et qui, empiétant sur le domaine maritime, soulevaient de vives protestations. Le 19 octobre 1928 le Ministre des Travaux publics rend définitive la décision du 24 juillet 1924.

réclamés par la ville de Dinard, du domaine public maritime dans le domaine public communal. Comme ce changement ne nuisait en rien aux intérêts de l'Etat, il n'y avait pas lieu de réclamer à la ville de Dinard une indemnité au profit du Trésor.

(11) Les énonciations contenues dans le paragraphe (b) ne sont que la conséquence de l'application des articles 97 et 98 de la loi du 5 avril 1884, concernant la police des voies urbaines. Celles contenues dans les paragraphes (c) et (d) sont les mêmes que celles que l'on rencontre dans le cahier des charges-type des concessions d'endigage au sujet des travaux de conquête à entreprendre par le concessionnaire et de la garantie qu'il doit aux tiers.

Le 5 décembre 1928, le directeur des ports maritimes demande de lui adresser tous les éclaircissements et propositions utiles relatifs à la création par la ville de Dinard d'un chemin en corniche sur le domaine public à la pointe du Moulinet. Les Ponts et Chaussées étant d'avis qu'il n'y avait pas de changement d'affectation puisque le chemin en question n'est que le rétablissement convenable d'un chemin préexistant dit : « chemin de ronde des douaniers », chemin qui présentait des dangers dans certaines parties trop abruptes qui qui avait, dans d'autres parties, disparu par absorption dans les propriétés riveraines, étaient partisans de la procédure de l'occupation temporaire qui en l'occurrence, disaient-ils, était dans l'esprit de la nomenclature des diverses occupations à autoriser sur le domaine public en vertu de la circulaire du Ministre des Travaux publics en date du 8 décembre 1879.

Le 21 janvier 1929, le Directeur des Domaines estime qu'en l'espèce, il est préférable de recourir à la procédure du changement d'affectation par incorporation dans le domaine public communal de l'emplacement du chemin en corniche projeté. C'était également l'avis du Ministre des Travaux publics dans son instruction du 19 octobre 1928.

Durant ces polémiques les travaux avaient été suspendus; ils furent repris le 13 mai 1929 à la réception d'une lettre du Ministre des Travaux publics qui s'exprime en ces termes :

« J'autorise la remise à la ville pour être incorporée au domaine public communal du terrain du domaine public maritime servant d'emprise au chemin projeté

destiné à prolonger la promenade de la digue autour de l'extrême pointe du Moulinet.

Ce changement d'affectation ne causant aucun préjudice à l'Etat la remise à la commune sera faite à titre gratuit; il est d'ailleurs entendu que la mesure ne devien dra définitive qu'après classement du chemin en cause dans la voirie publique communale et qu'en cas de déclassement ultérieur de cette zone, les parties déclassées feront retour au domaine public maritime.

La remise sera faite en outre aux conditions ci-après: (voir plus haut les réserves contenues dans la lettre du sous-secrétaire d'Etat des Ports au Préfet d'Ille-et-Vilaine en date du 24 juillet 1924).

Il vous appartiendra d'ailleurs au préalable de rapporter l'arrêté autorisant la ville de Dinard à occuper à titre temporaire les terrains en cause (arrêté de l'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées d'Ille-et-Vilaine du 1er juin 1928. L'on sait que le décret du 1er octobre 1926 lui donne le pouvoir de prendre des arrêtés de ce genre).

Les terrains sur lesquels reposait la digue de la pointe du Moulinet près de la place de l'Ecluse n'avaient pas encore été remis à la ville que le 7 décembre 1929, le conseil municipal de Dinard demandait l'incorporation dans le domaine public communal d'une autre partie du sol domanial compris entre les limites des propriétés privées bordant la plage du Prieuré et les limites extérieures des ouvrages de la digue collecteur du réseau d'assainissement de la ville de Dinard construite sur cette plage. Les services intéressés des départements des Travaux publics et des Finances ont eu des opinions différentes au cours de l'instruction de cette demande comme nous allons le voir plus loin.

Par lettre en date du 12 août 1932 adressée au préfet, le Ministre des Travaux publics demande de vouloir bien grouper dans une instruction commune les terrains endigués des grèves de l'Ecluse et du Prieuré en vue de leur cession à la ville de Dinard sous forme de concession par voie d'endigage. Les terrains de la grève de l'Ecluse avaient déjà donné lieu de la part de la ville de Dinard à un changement d'affectation du domaine public maritime en domaine public communal. Le sous-secrétaire d'Etat des Ports avait (24 juillet 1924), autorisé la construction de la digue (commencée d'ailleurs depuis quatre ans). Le changement d'affectation avait été rendu définitif par décision ministérielle datée du 17 octobre 1928. Comme suite à la demande du conseil municipal de Dinard du 7 décembre 1929, une lettre du directeur des Domaines fit savoir à l'ingénieur en chef que conformément à une lettre du Directeur général des Domaines la question ne pouvait être résolue par simple changement d'affectation parce qu'il s'agissait d'un terrain public maritime naturel et qu'il y avait lieu d'en faire la cession à la ville de Dinard à charge de l'endiguer. Le 25 juillet 1932, une décision ministérielle a prescrit aux Ponts et Chaussées de reprendre en une instruction commune sous la forme de concession par voie d'endigage les affaires du Prieuré et de l'Ecluse. Cette instruction fut reprise et les Ponts et Chaussées furent d'avis de proposer au Ministre des Travaux publics l'autorisation de la remise à l'administration des Domaines des terrains à concéder à la commune de Dinard à charge d'endigage (12). C'est alors que s'établit

(12) Il est curieux de constater quelles ont été les différentes

sur ces questions une opposition très nette entre les opinions du Ministre des Travaux publics et celui des Finances. Voici le texte d'une lettre datée du 5 juillet 1933 et que le premier écrit au second :

« Deux décisions ministérielles (Travaux publics) des 24 juillet 1924 et 17 octobre 1928 ont prononcé, par voie du changement d'affectation l'incorporation au domaine public de la ville de Dinard de la partie du rivage de la mer occupée en bordure de la grève de l'Ecluse, par une digue promenade construite par la commune. A l'occasion de l'instruction d'une demande de concession à charge d'endiguement au profit de la ville de Dinard du terrain faisant partie du rivage de la mer en bordure de la grève du Prieuré, un de vos prédécesseurs, par lettre du 25 juillet 1932, a contesté la régularité de la procédure du changement d'affectation appliquée aux terrains servant d'assiette à la digue promenade de la grève de l'Ecluse et a suggéré de soumettre les deux affaires à une instruction commune dans les formes de l'ordonnance du 23 septembre 1825. Mon administration a admis le 12 août 1932 cette manière de procéder.

Mais, depuis cette date, un de mes prédécesseurs, par lettre du 1er décembre 1932 (Saint-Jean-Cap Ferrat, changement d'affectation), a signalé à votre département, en

opinions des administrations intéressées aux terrains dont la ville de Dinard réclamait la concession.

L'Administration des Ponts et Chaussées avait d'abord été d'avis d'appliquer à ces terrains la procédure de l'occupation temporaire. Elle se rangea ensuite à l'avis de l'Administration des Domaines. Celle-ci, soucieuse de sauvegarder les intérêts du Trésor fut d'avis d'octroyer les terrains à la ville de Dinard moyennant le paiement d'une indemnité qui aurait entraînée la procédure de la consession à charge d'endigage qu'elle préconisait.

s'appuyant sur un arrêt du Conseil d'Etat du 26 mars 1930 (Verliac), que la procédure du changement d'affectation peut être régulièrement appliquée pour l'incorporation au domaine public départemental ou communal des terrains faisant partie du domaine public naturel notamment de parcelles du rivage de la mer, et il a exprimé l'avis que cette procédure étant plus expéditive que celle de la concession à charge d'endigage et présentant l'avantage de ne pas faire sortir les parcelles en cause du domaine public, c'est à elle qu'il conviendrait de recourir à l'avenir.

Toutefois, la lettre de votre département du 25 juillet 1932 contient l'argument nouveau suivant :

« Au surplus, la procédure du transfert de gestion pur et simple n'était pas davantage applicable aux terrains soustraits à l'action de la mer et ayant cessé de constituer une dépendance du rivage, au sein de l'ordonnance d'août 1681, pour les immeubles, qui font actuellement partie du domaine privé de l'Etat, comme pour ceux qui dépendent encore du domaine public naturel, l'incorporation au domaine public communal ne pouvant être réalisée au moyen d'un changement d'affectation, il convenait de procéder, par voie de cession amiable, en vertu de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 et dans les formes prévues par l'ordonnance du 23 septembre 1825 ». Votre administration semble vouloir soutenir par là qu'en exécutant sur le rivage de la mer en bordure de la grève de l'Ecluse, sans autorisation préalable une digue promenade arasée au dessus du niveau des plus hautes mers, la ville de Dinard a fait passer *ipso facto* les terrains occupés par la digue du domaine public naturel (rivage de la mer)

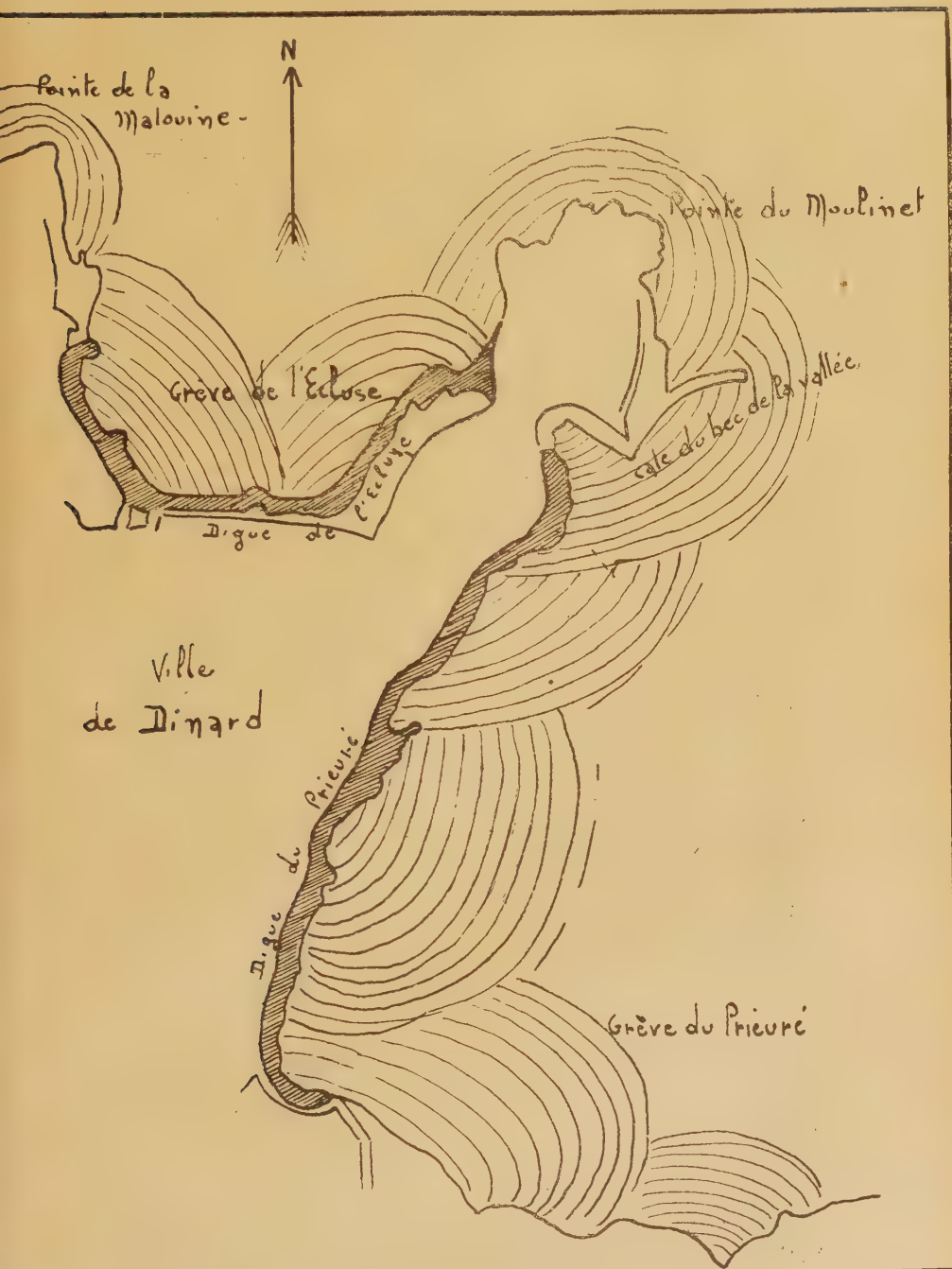
au domaine privé (lais de mer) et que, par suite, il ne peut être question désormais d'un changement d'affectation.

Il ne me paraît pas possible d'admettre cette manière de voir.

Tout d'abord, je ferai remarquer que lorsqu'il s'agit de régulariser par une autorisation *à posteriori* une situation de fait créée par des travaux qui ont été exécutés sans autorisation alors qu'ils étaient sujets à autorisation préalable, on doit se mettre par la pensée en présence de la situation existant avant l'exécution des travaux, en vue de donner à l'autorisation un effet rétroactif remontant à cette époque et non pas faire état, comme base de l'autorisation à intervenir, d'une situation intermédiaire résultant elle-même de travaux irrégulièrement accomplis et dont on entend effacer le caractère illicite.

D'autre part, il n'est pas exact que des travaux autorisés ou non préalablement de remblaiement d'une parcelle du rivage de la mer jusqu'au dessus du niveau des plus hautes mers aient en principe pour effet, comme votre administration paraît l'admettre, de faire sortir cette parcelle du domaine public naturel (rivage de la mer) et de l'incorporer comme lais de mer au domaine privé de l'Etat.

Si les travaux de remblaiement ont été soit entrepris par l'administration elle-même, soit exécutés moyennant autorisation régulière pour le compte d'un particulier, d'un département ou d'une commune, ils peuvent avoir pour résultat suivant les conditions dans lesquelles ils ont été ordonnés ou exécutés soit de faire passer le terrain occupé du domaine public naturel dans le domaine public artificiel de l'Etat (quai maritime et terre



CONCESSIONS DE LA VILLE DE DINARD

plein) ou dans le domaine public artificiel du département ou de la commune (chemin de fer d'intérêt local, route, boulevard, promenade), soit de le faire passer dans le domaine privé de l'Etat ou dans le patrimoine d'un concessionnaire (concession à charge d'endigage), mais ils peuvent aussi n'entraîner aucun changement dans la situation du terrain occupé au point de vue de la domanialité; tel sera le cas si le remblaiement est exécuté en vertu d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

On ne voit pas pourquoi le remblaiement exécuté sans autorisation produirait *ipso facto* un transfert du domaine public naturel dans le domaine privé de l'Etat alors que le remblaiement autorisé à titre d'occupation temporaire ne produirait aucun effet de cette nature.

Il y a plus : la théorie d'après laquelle le remblaiement non autorisé retirerait au terrain occupé son caractère de domanialité publique aurait une conséquence des plus graves au point de vue de l'intérêt public; c'est que l'usurpation ainsi commise rendrait *ipso facto* le terrain usurpé susceptible de prescription au profit de l'usurpateur ou d'un tiers puisque le domaine privé de l'Etat est prescriptible comme toute autre propriété privée. L'argument invoqué par votre département ruinerait, s'il était admis, le principe de l'imprescriptibilité du rivage de la mer puisque l'usurpation d'une parcelle de ce domaine public naturel, pourvu qu'elle fut consommée par la construction d'un ouvrage soustrayant la parcelle à l'action de la mer, la rendrait immédiatement prescriptible.

En résumé, la thèse d'après laquelle la contravention de grande voirie consistant dans le remblaiement, sans autorisation, d'une parcelle du rivage de la mer jusqu'au

dessus du niveau des plus hautes mers, produirait, au point de vue domanial, un effet tel que le transfert de la parcelle du domaine public, au domaine privé de l'Etat, est condamné par les conséquences inadmissibles et contraires tant à l'intérêt public qu'aux intérêts purement domaniaux que cette thèse entraîne inéluctablement.

En définitive, l'argument développé dans la lettre de votre administration du 25 juillet 1932 ne semble pas pouvoir être retenu et pour les motifs indiqués dans la lettre sus-visée du 1er décembre 1932 et pour ceux qui sont exposés ci-dessus :

1° En ce qui concerne la digue promenade construite par la ville de Dinard sur le rivage de la mer en bordure de la grève de l'Ecluse, je crois devoir maintenir purement et simplement les décisions du 24 juillet 1924 et du 17 octobre 1928 prononçant le changement d'affectation et l'incorporation au domaine public communal des parcelles du domaine public maritime qui constituent l'assiette de la digue promenade.

2° J'estime que la même procédure devra être suivie pour régulariser, moyennant des conditions identiques à celles qui sont énoncées dans la décision du 24 juillet 1924, la situation de la digue promenade qui a été également établie sans autorisation préalable par la ville de Dinard en bordure de la grève du Prieuré.

3° Je vous prie de bien vouloir admettre pour la digue promenade de la grève du Prieuré, comme nos services l'avaient décidé pour la digue promenade de la grève de l'Ecluse et en vertu des mêmes considérations, l'opération ne devant entraîner pour l'Etat ni dépenses nouvelles, ni diminution de revenu, que l'incorporation au domaine public communal s'effectuera à titre gratuit.

Je vous serais obligé de me faire savoir si, après un nouvel examen, vous vous rangez à ma manière de voir et de me renvoyer, etc... »

A la suite de cette lettre, le Ministre des Finances, après avoir rendu, le 4 janvier 1934, une décision relative à la procédure du transfert de gestion des immeubles du domaine public national dans le domaine public départemental ou communal, s'est définitivement rangé à l'avis du Ministre des Travaux publics et, le 8 juillet 1935, il a préféré pour les terrains en question l'incorporation par la voie du changement d'affectation à l'incorporation par la voie de la concession à charge d'endigage. Que faut-il penser de la décision recommandée par le Ministre des Travaux publics et admise par le Ministre des Finances ?

En règle générale, toutes les concessions de terrains faites sur le domaine public naturel doivent être passées dans les formes exigées par l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 et contenues dans l'ordonnance du 23 septembre 1825. Toutefois, lorsque les terrains à concéder sont situés sur le domaine public maritime ou fluvial, il peut être dérogé à cette règle. Cette dérogation peut jouer si ces terrains se trouvent compris dans le tracé d'une route départementale, d'un chemin vicinal ou d'un chemin de fer concédé. Les terrains qui ont été remis à la ville de Dinard se trouvaient situés dans le tracé d'un chemin vicinal, en l'occurrence, la digue de l'Ecluse et celle du Prieuré. La décision prise par l'Administration au sujet de ceux-ci semble donc devoir être pleinement approuvée. Elle n'est d'ailleurs que la confirmation de la position prise par la jurisprudence sur la question et qui n'a pas changé depuis le XIX[e] siècle (12).

(12) Cassation, 8 mai 1865. (Chemin de fer de Lyon contre Domaine de l'Etat) :

L'Etat laissant la ville de Dinard poursuivra des travaux entrepris sans autorisation sur une partie du domaine public maritime, semblait avoir renoncé à l'exception d'inaliénabilité qu'il eut été en droit de faire valoir. L'expropriation suivant son cours normalement, il n'était plus nécessaire d'exiger de la ville de Dinard l'accomplissement des formalités prescrites par l'ordonnance du 23 septembre 1825. Les terrains pouvaient donc par suite, comme ils l'ont d'ailleurs été, lui être concédés par la voie du changement d'affectation.

« Attendu que les terrains qui se trouvent dans les conditions prévues par cet article (article 41 de la loi du 16 septembre '807)... font partie du domaine de l'Etat, qui est autorisé à les aliéner... »

« Attendu que pour l'application de ce principe... il suffit que l'Etat leur ait donné une nouvelle destination... »

« Attendu que la parcelle du terrain qui fait l'objet du litige a été comprise dans le tracé du chemin de fer P. L. M. approuvé par le gouvernement...

« ...Que la parcelle dont il s'agit avait cessé de faire partie du domaine public fluvial, qu'elle avait pu être expropriée... que l'arrêt attaqué... a fait une juste application du principe consacré par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807.

Cassation, 29 déc. 1868 (Chemins de fer de l'Ouest contre Etat) :

« Attendu qu'il s'agit en l'espèce d'un droit d'endigage sur une portion de mer ; que la parcelle dont il s'agit a été comprise dans le tracé du chemin de fer... ; que la compagnie concessionnaire a fait exproprier cette parcelle contre l'Etat... ; qu'elle avait cessé de faire partie du domaine public maritime... l'arrêt attaqué a fait une juste application du principe consacré par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807.

Décision du Ministre des Finances, 27 mai 1886. Ville de Granville.

C.-E., 26 mars 1930. VERLIAC.

« Considérant que l'établissement de la ligne du chemin de fer sur le domaine public maritime n'entraînerait pas aliénation au profit du département ; qu'une décision ministérielle était suffisante pour autoriser un changement d'affectation en vue de l'établissement de la ligne Le Guildo-Saint-Briac, déclarée d'utilité publique par la loi du 28 mars 1912... »

CONCLUSION

L'Etat, depuis des siècles, s'est efforcé de lutter pour assurer le triomphe des principes domaniaux d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public. L'ancienne monarchie dans ses édits de 1544 et de 1566 a proclamé le principe de l'inaliénabilité des rivages de la mer. C'était à cette époque, en vue d'éviter les aliénations en masses que le roi ou les grands seigneurs eussent pu faire sur lui. De nos jours, comme le dit très justement M. Hauriou, le principe de l'inaliénabilité du domaine public n'a de valeur que considéré « *du point de vue du mètre carré* ». Il ne peut être question à l'heure actuelle d'aliénation de grandes masses de rivages de la mer ou de grandes parties de fleuves comme cela se produisait sous l'ancien régime. Le principe de l'inaliénabilité ne s'oppose qu'à l'aliénation de petites parcelles du rivage ou des fleuves. Ces parcelles cependant présentent une nature physique qui les rend susceptibles d'appropriation. Si les rivages de la mer et les cours des fleuves ont été frappés d'inaliénabilité et par suite d'imprescriptibilité il semble que ce soit en raison d'une convention sociale dont le mobile réside dans la satisfaction de l'intérêt général de la collectivité présente et future. Cette convention devait un jour se heurter à des nécessités d'ordre économique. Le principe d'inaliénabilité a souffert des exceptions résultant de la mise en valeur rationnelle des richesses naturelles du littoral et des fleuves français. C'est la concession d'endigage et de créments futurs qui permet cette utilisation du domaine public et qui semble ne rien sacrifier aux intérêts essentiels de l'Etat et de la collectivité.

Les concessions d'endigage et de créments futurs doivent donc être considérées comme une institution

recommandable destinée surtout à favoriser le développement de l'agriculture sur les rivages de la mer et sur les rives des fleuves de France. L'on ne peut cependant s'empêcher de remarquer que la plupart des concessions d'endigage octroyées à cet effet dans la région voisine de la ville de Saint-Malo ont eu une histoire malheureuse. (De nouvelles digues viennent d'être récemment détruites à Saint-Lunaire). Cela provient uniquement de la circonstance que les marées atteignent dans cette région une hauteur considérable et que très souvent des vents violents en décuplent la force. Les particuliers désireux d'obtenir l'octroi d'une concession à charge d'endigage se verront donc obligés de construire des digues très puissantes dont les frais de revient et d'entretien constant seront difficilement compensés par les bénéfices de l'exploitation des terrains destinés, par la fertilité qui les caractérise, à être soumis à la culture. L'Etat d'ailleurs semble méconnaître son intérêt ainsi que celui des particuliers en n'aidant pas pécunairement les concessionnaires dans les travaux qu'ils entreprennent. (L'exemple de la ferme des Nielles en est une preuve). La loi du 16 septembre 1807 ne parait donc destinée à des applications pratiques vraiment dignes d'intérêt que sur les rivages de la mer Méditerranée où les marées n'existent pour ainsi dire pas. Le concessionnaire obligé d'élever des digues dont les prix de construction et d'entretien seront relativement peu élevés pourra alors tirer un parti profitable des terrains qu'il aura conquis.

Vu : *Le Président,*

Vu : *Le Doyen,*
E. Durtelle de Saint-Sauveur.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur,
Galetier.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

Appleton. — *Traité élémentaire du contentieux administratif*, 1927.

Berthelemy. — *Traité élémentaire du droit administratif*, 12e édition, 1930.

Bonnard. — *Précis de droit administratif*, 1935.

Dareste. — *Traité de droit colonial*, tome II.

De Recy. — *Traité du domaine public*, 2e édition.

Ducrocq. — *Cours de droit administratif.*

Hauriou. — *Précis de droit administratif*, 12e édition 1933.

— *Précis élémentaire administratif*, 4e édition 1938.

Jèze. — *Les principes généraux du droit administratif.*

Laferrière. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* 1896.

Maguero. — *Dictionnaire des Domaines*, 2e édition.

Picard. — *Traité des eaux*, tome V.

Planiol et Ripert. — *Traité pratique de droit civil français*, tome III, 1925.

Proudhon. — *Traité du domaine public*, 2e édition, 1843-1845.

Répertoire du droit administratif Bequet.

Rolland. — *Précis de droit administratif* 1939.

Waline. — *Manuel élémentaire de droit administratif* 1936.

Ouvrages spéciaux

Aucoc. — *De la délimitation du rivage de la mer et de l'embouchure des fleuves et rivières.*

BERNARD. — *De l'utilisation du domaine public maritime, établissements de pêche et locations de plage.* Thèse de *droit.* Paris, 1930.

CARAYON. — *La cession des concessions et des permissions.* Thèse de droit, Paris 1934.

DAGNET. — *Au Pays Malouin. Courses, études et notes.*

GIDEL. — *Le droit international public de la mer.*

HAMELIN. — *Des concessions coloniales.* Thèse droit Paris, 1898.

HERPIN. — *Histoire de la ville de Saint-Malo.*

LAISNÉ. — *Etude du régime des permissions de voirie.* Thèse de droit. Caen, 1938.

LEPINTE. — *Des occupations du domaine public.* Thèse de droit. Paris, 1898.

MANET. — *De l'état ancien et actuel de la baie du Mont Saint-Michel, Cancale et Saint-Malo.*

PAGÈS. — *Le régime administratif des ports maritimes de commerce en France.* Thèse de droit. Paris, 1938.

PASSEZ. — *Les permissions de voirie.* Thèse de droit. Paris, 1938.

PELLOUX. — *La notion de domanialité publique depuis la fin de l'ancien droit.* Thèse de droit. Grenoble, 1932.

REGRAY. — *Des faits de jouissance privative dont le domaine public est susceptible.* Thèse de droit. Paris, 1900.

SARDIN. — *La nature juridique des associations syndicales de propriétaires.* Thèse de droit. Bordeaux, 1939.

TROTABAS. — *De l'utilisation du domaine public par les particuliers.* Thèse de droit. Paris, 1924.

VIGNOLS. — *Les accroissements successifs du port de Saint-Malo.*

DOCUMENTS OFFICIELS ET COLLECTIONS DE TEXTES

Gazette du Palais, Journal Officiel.

Instructions de la Direction générale de l'Enregistrement des Domaines et du Timbre, n°s 2669, 3142.

LEBON. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.*

SIREY. — *Recueil général des lois et arrêts.*

——*Les lois nouvelles.*

DALLOZ. — *Recueil général de jurisprudence.* — *Répertoire pratique.*

FUZIER-HERMAN. — *Répertoire général alphabétique du droit français.*

Archives des Ponts et Chaussées de la ville de Saint-Malo.

Archives communales de la ville de Saint-Malo, carton D D 1, DD 2, DD 3.

Archives de la mairie de Lancieux (Côtes-du-Nord).

Revue de droit public.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

AVANT-PROPOS 9

INTRODUCTION 11

Section I. — Notions générales sur le domaine public. 13

Section II. — Domaine maritime 20
Domaine public naturel 21
Domaine public artificiel 26
Domaine privé 28

Section III. — Domaine fluvial 29
Domaine public naturel 30
Domaine public artificiel 32
Domaine privé 32

PREMIÈRE PARTIE

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DES CONCESSIONS D'ENDIGAGE ET DE CRÉMENTS FUTURS 35

Chapitre I. — Nature juridique des concessions d'endigage et de créments futurs... 39
Section I. — Concession à charge d'endigage. 39
Section II. — Concessions de créments futurs. 43

Chapitre II. — Effets des concessions d'endigage et de créments futurs 49

Chapitre III. — Formes des concessions d'endigage et de crémeents futurs 63

Section I. — Concession amiable 67

Section II. — Concession aux enchères 70

Chapitre IV. — Règles de compétence concernant les concessions d'endigage et de créments futurs 75

DEUXIÈME PARTIE

Comparaison entre les concessions d'endigage et de créments futurs et les autres modes d'utilisation privative du domaine public maritime et fluvial 81

Section I. — Généralités 83

Section II. — Concessions d'établissements de pêche 87

Section III. — Locations de plage 92

Section IV. — Droit de pêche fluviale 95

Section V. — Concessions de prise d'eau .. 98

Prise d'eau ordinaire 98

Concession d'énergie hydro-électrique 99

Section VI. — Concessions d'outillage 102

TROISIÈME PARTIE

Applications des concessions d'endigage et de créments futurs a la ville de Saint-Malo et a ses environs 107

Chapitre I. — Les concessions d'endigage dans la région de Saint-Malo antérieures à la loi du 16 septembre 1807 109

Chapitre II. — Les concessions d'endigage dans la région de Saint-Malo postérieures à la loi du 16 septembre 1807 121

Section I. — Concession Lefas - Deminiac. Baie de Cancale 121

Section II. — Demande en concession M.... Saint-Briac. — Retrait de la demande 131

Section III. — Digue du moulin de Roche-Good, Saint-Briac 137

Section IV. — Travaux effectués par la ville de Dinard sur le bord de la mer 141

Conclusion 157

Bibliographie 161

Imp. Ouest-Eclair, Rennes